

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DU
PROBLÈME ÉNERGÉTIQUE
COMMUNAUTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 21 mai 1968

PAR

MARC IPPOLITO

MEMBRES DU JURY :

Président : P. REUTER, Professeur
Suffragants { P.-H. TEITGEN, Professeur
 { M. MERLE, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot (V^e)

PARIS

1969



Digitized by the Internet Archive
in 2026



CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DU PROBLÈME ÉNERGÉTIQUE
COMMUNAUTAIRE



*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE
DU
PROBLÈME ÉNERGÉTIQUE
COMMUNAUTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 21 mai 1968

PAR

MARC IPPOLITO

MEMBRES DU JURY :

Président : P. REUTER, Professeur

Suffragants { P.-H. TEITGEN, Professeur
 { M. MERLE, Professeur

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot (V*)

PARIS

—
1969

CONTRIBUTION A L'ETUDE
DU
PROBLEME ENERGETIQUE
COMMUNAUTAIRE

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRESENTEE ET DEFENDUE PAR

MARC IPROUTO

MEMBRE DU BAR

DE L'ORDRE DES AVOUÉS A PARIS

LE 15 JANVIER 1964
A PARIS



LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF LEIDEN

DEPARTMENT OF LAW

DE L'ORDRE DES AVOUÉS A PARIS

1964

1964

à Jacques WALCH

Que tous ceux qui nous ont aidé par leurs écrits, leurs paroles, leurs conseils, en particulier Monsieur le Professeur Paul Reuter et Monsieur Jacques Walch, trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

« Il faut que l'homme reconnaisse qu'il est obligé de travailler en collaboration avec la nature. Il doit juguler ses désirs et impulsions et user de telle sorte des trésors naturels et vivants de notre terre qu'il les conserve, ce qui est la seule assurance de continuité de la civilisation moderne. »

(« Notre Terre Saccagée »,
de FAIRFIELD OSBORN.)

INTRODUCTION

VERTUS ET MALEFICES DE LA CONCURRENCE

La concurrence est vieille comme le monde. Elle est née avec l'homme aux tout premiers jours de la création s'il est vrai qu'elle procède pour chaque individu de la jalousie, de l'envie de ce qu'a le voisin et de ce qu'il n'a pas lui-même dans un monde où sévit la lutte contre la rareté. De là le jugement de l'Ecclésiaste : « J'ai vu que tout travail et toute habileté dans le travail n'est que jalousie de l'homme à l'égard de son prochain. C'est encore là une vanité et la poursuite du vent. »

Naturellement, l'élargissement des premières tribus, des premières communautés humaines et la substitution progressive d'une économie d'échanges à une économie autarcique pouvaient conduire à étendre, au plan collectif, les frontières du champ de la concurrence sans en modifier la nature. Il apparaît pourtant qu'elle n'a tenu qu'une place modeste, limitée dans de très grandes civilisations, soit que les échanges y fussent trop réduits, soit qu'elle y ait été tempérée, dominée par une autre échelle de valeurs. Qu'a représenté la concurrence pour les civilisations de la Chine, de l'Inde, du monde Arabe, des Incas ? L'auraient-elles jamais connue sans les contacts avec l'Occident ? Qu'a-t-elle représenté même pour l'Occident au cours des siècles du Moyen Age chrétien ? Plus près de nous, l'U.R.S.S. communiste, si elle commence peut-être à redécouvrir ce phénomène, ne l'a-t-elle pas ignoré pendant plus de 40 ans et pourquoi ?

Aussi n'est-ce peut-être pas un hasard si la concurrence acquiert vraiment droit de cité et prend une ampleur imprévisible à la suite de la révolution spirituelle d'abord, matérielle ensuite, qui avec la Renaissance et la Réforme au plan de la pensée et les grandes découvertes techniques au plan des réalités marque l'avènement des temps modernes. S'il n'est certes pas de notre propos d'aller plus avant dans ce

débat, ne peut-on quand même se demander si le triomphe de la concurrence n'est pas le signe d'une société et bientôt d'une humanité où s'est opérée une sorte de dichotomie entre vie spirituelle et vie matérielle à la suite d'une interprétation peut-être simpliste du « rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu », s'il n'est pas le signe d'un monde où le grand critère de la vie économique, la compétitivité ou l'efficacité, est en conflit ouvert avec les valeurs fondamentales de civilisation dont on se réclame d'autre part ?

Ainsi irait le monde, partagé ou écartelé entre deux échelles de valeurs, celle qui règle la conduite de la vie économique, et celle qui est encore invoquée comme mesure de civilisation mais qui, faute de pouvoir être incarnée, devient une mythologie pure et simple, un temps encore refuge de certains qui n'épousent pas leur siècle, divertissement pour les autres.

Ceci dit, le fait est là et c'est lui qui nous importe : nous vivons depuis quelques siècles dans une économie concurrentielle et nous sommes impliqués, à l'échelle du monde, dans un processus concurrentiel dont on ne peut faire abstraction, quelque jugement que l'on porte à son égard. De ce « soleil noir », à chacun d'apprécier les rayons et les ombres au double plan spirituel et matériel.

Les vertus en sont manifestes même au plan spirituel.

Sans doute l'homme a-t-il vocation de dominer la création, de croître et de multiplier, de gagner son pain à la sueur de son front mais pas nécessairement en « suant sang et eau » et il ne fait pas de doute que la technique et la concurrence l'ont aidé et l'aident encore à assumer ces vocations. Reste à savoir si elles l'aident aussi à accomplir son autre vocation qui est de respecter et d'aimer la création ?

Il ne fait pas moins de doute que la concurrence est un stimulant irremplaçable. Qui ne se sent piqué s'endort, s'enlise dans la routine. Il faut se mesurer pour donner sa mesure. C'est vrai pour les individus comme pour les nations. A cet égard, la concurrence incite l'individu comme la collectivité intéressée à déployer, mais dans une orientation donnée, le plus d'efforts et d'intelligence, le plus de lucidité et qui sait même de conscience pour se hisser au niveau du rival ou pour l'emporter sur lui. Et peut-être ce mouvement « toujours recommencé » nous fait-il progresser sur le chemin qui mène au point Oméga, cher au Père Theillard de Chardin. Reste à savoir si ce mouvement respecte l'homme, la richesse créée, si, livré à lui-même, il n'engendre pas des maléfices de plus graves conséquences que ses vertus ?

On a dit aussi, bien souvent, que la concurrence, dans les terres d'Occident, est au plan économique l'expression de la liberté, valeur fondamentale de notre civilisation. Comment remplacer la libre initia-

tive de l'entrepreneur, le libre choix du consommateur, sinon par une planification inhumaine ? Mais on a moins proclamé qu'elle constituait aussi un moyen privilégié d'abdiquer toute liberté, au plan du choix des finalités tout au moins, puisqu'il s'agit avant tout de s'aligner sur le voisin que l'on estime plus avancé, sans réfléchir davantage à la signification et à la portée de cette avance.

Il apparaît certain enfin que la concurrence, en brisant le cloisonnement des économies, met en contact — et en conflit — des sociétés diverses entre lesquelles se développent naturellement la conscience de leur solidarité, mais aussi, ce qui n'est pas moins lourd de conséquences, le sentiment de leur inégalité.

C'est dire que la concurrence est un véritable Janus. Extraordinaire moyen de valorisation et de dévalorisation, puissant moyen de création et de destruction des hommes, des entreprises et des richesses naturelles.

Ces contradictions fondamentales en expliquent d'autres. La concurrence n'est-elle pas mise en question par ceux-là même qui la prônent, à leur profit s'agissant d'entreprises, au profit de la collectivité s'agissant des gouvernements ? N'a-t-on pas vu les plus grandes entreprises industrielles, où la loi du profit est la règle, chercher à tempérer les effets destructeurs de la concurrence ? Ne voit-on pas les gouvernements qui exaltent le plus fort les vertus de la concurrence, disposés à en limiter l'exercice pour peu que l'exigent les équilibres économiques et sociaux ? Est-on bien assuré, d'autre part, qu'au sein même d'une collectivité la concurrence favorise la « justice sociale », c'est-à-dire la juste répartition des fruits de l'activité humaine ? Est-on bien assuré qu'elle permette une croissance harmonieuse des diverses régions ? Ne voit-on pas chaque jour l'excès de concurrence, c'est-à-dire la référence au seul critère de rentabilité, s'accompagner d'une intervention croissante de l'Etat pour en neutraliser les conséquences au plan économique comme au plan social et comme on dit pour réanimer ce qui a été dévasté, déserté, stérilisé par l'effet de la concurrence ? A l'échelle du monde, croit-on que la concurrence soit en mesure d'assurer le développement harmonieux des sociétés humaines ? Règlera-t-elle le problème-clé de notre siècle de développement qui est le sous-développement des deux tiers de l'humanité ? Ou la misère de ces pays délaissés fera-t-elle courir un jour ou l'autre un danger mortel à notre société concurrentielle ? Autant de questions hétérodoxes posées et non résolues.

Dans ce qui suit, nous nous en tiendrons à une question beaucoup plus limitée, bien qu'étroitement liée aux précédentes. Faut-il laisser se développer le processus concurrentiel qui est à l'œuvre dans l'exploitation et l'utilisation des richesses naturelles, énergétiques

notamment, que l'on sait être un don de la création mais que l'on sait être aussi, jusqu'à nouvel ordre, limitées et épuisables ? Est-ce bien le moyen de tirer le meilleur profit et le meilleur parti de richesses très diverses, à l'échelle du monde d'abord, à celle de chaque pays ensuite, quitte à voir disparaître, parfois définitivement, celles auxquelles la compétitivité ne confère pas un droit à l'existence ?

C'est dans cet esprit que nous examinerons dans une première partie les données fondamentales de l'économie énergétique, ses signes distinctifs, avant d'en tirer quelques conclusions qui introduiront à l'étude, dans une seconde partie, des expériences, des exigences et des moyens d'une politique communautaire de l'énergie.

PREMIERE PARTIE

QUELQUES ASPECTS DE L'ÉCONOMIE
DE L'ÉNERGIE

CHAPITRE PREMIER

L'ENERGIE ET L'ECONOMIE INDUSTRIELLE

Sous l'effet du développement technique, de l'interpénétration des économies et de leur mise en compétition de plus en plus large, la civilisation industrielle est emportée dans un mouvement de croissance économique sans précédent qui, pour être soutenu, requiert l'exploitation de plus en plus intensive des ressources naturelles de la planète.

Parmi ces ressources, l'énergie occupe une place particulière en ce qu'elle est un des pivots de la révolution industrielle qui, commencée il y a plus d'un siècle, continue sous nos yeux de façonner un monde nouveau, une civilisation nouvelle dominée par la technique et par la machine. Cette civilisation technicienne est tributaire pour son mouvement et son progrès de l'énergie dont on a pu dire avec raison qu'elle était le « sang » des sociétés industrielles. Comme celui-ci le corps humain, elle irrigue en effet tous les organes du corps économique et social et l'on ne peut pas plus s'en passer dans la vie publique que dans la vie privée. En un mot, elle anime les travaux et les jours. Sans doute ne suffit-elle pas à assurer le bon fonctionnement de l'économie industrielle, mais elle en est un élément vital, aussi indispensable à l'homme moderne que l'eau, l'air ou le pain. Viendrait-elle à manquer, c'est toute la structure et le progrès de notre société qui seraient remis en question.

Pourtant, si essentielle soit-elle, la place de l'énergie dans l'économie des nations et dans le prix de revient des produits qu'elle conçoit à fabriquer est, dans l'ensemble, relativement réduite.

Tel est le premier paradoxe que nous nous proposons d'examiner; la prise en considération de ses deux termes est, en effet, fondamen-

tales pour l'orientation et la détermination de toute politique énergétique.

SECTION I

LE RÔLE ESSENTIEL DE L'ÉNERGIE DANS L'ÉCONOMIE

I. — Rappel historique : la révolution industrielle et l'énergie.

« Esquisser l'histoire de l'utilisation de l'énergie, c'est pratiquement parcourir le cycle des civilisations humaines. Le mode de vie, l'orientation de l'activité, la structure sociale même, sont fonction des possibilités apportées par l'énergie et l'on peut dire que, sur bien des points, un contemporain de Louis XIV était plus près d'un grec de l'Antiquité que d'un homme de nos jours » (1).

Il a fallu, en effet, des millénaires pour que l'homme parvienne à domestiquer l'énergie dont les sources naturelles étaient pourtant disponibles à la surface ou dans les profondeurs de la terre depuis les origines de l'humanité. Somme toute, à l'échelle de l'histoire humaine, ce n'est que très récemment que l'homme est devenu un consommateur et un manipulateur de grandes quantités d'énergie.

*
**

Ce n'est pas que les civilisations anciennes n'aient pas été marquées par le contrôle et l'utilisation d'une forme d'énergie, si modeste que fût son rendement. « A la lumière des événements historiques, on s'aperçoit que la puissance des Etats et l'essor des civilisations ont grandement dépendu du contrôle d'une forme d'énergie, que ce fût une civilisation prédominée par l'utilisation d'animaux (le cheval ou l'éléphant) ou bien une civilisation qui avait réussi à mettre au point des moyens d'extraire et de convertir les ressources minières en outils et en armes » (2). *Mais la source d'énergie principale jusqu'au seuil des temps modernes fut de l'énergie nutritive convertie par les muscles humains et animaux.* « Pendant le premier million d'années de son existence, l'humanité n'a consommé et converti de l'énergie qu'au niveau animal » (2).

(1) M. Jean MAJORELLE : *L'économie de l'énergie*, cours de l'Institut d'Etudes politiques (1956-1957), p. 72 et (1966-1967).

(2) Exposé du Dr G. SEABORG, président de l'Atomic Energy Commission, lors de la 2^e conférence des prix Nobel au Gustavus Adolphus College St Peter, Minnesota, le 13 janvier 1966.

La découverte et la maîtrise du feu qui permirent à l'homme de cuire ses aliments, de durcir ses outils, d'entreprendre le défrichage des forêts l'ont aidé à sortir de l'âge de pierre et à entrer peu à peu dans celui des métaux. Mais le feu qui, selon le mythe de Prométhée, symbolisait la première tentative de l'homme de ravir aux dieux leur puissance, ne fut longtemps utilisé que comme source de chaleur et de lumière produites en brûlant des plantes ou des combustibles fossiles.

La maîtrise du vent (voile) et de l'eau (moulin) n'apportèrent, jusqu'à la Renaissance, qu'une contribution modeste comme énergie mécanique.

La primauté du travail humain eut, au plan social, une conséquence capitale : l'esclavage. « Sans esclavage, point d'Etat grec, point « d'art ni de science grecque; sans esclavage, point d'empire romain. « Et, sans cette base de l'hellénisme et de l'empire romain, point « d'Europe moderne » (3). C'est dire que si glorieuses que fussent les réalisations de nos ancêtres (les grandes pyramides, les temples grecs et tous les monuments et les villes, témoins des anciennes civilisations orientales et occidentales) l'homme et les animaux les ont édifiées « à la sueur de leur front, travaillant côte à côte irrémédiablement enchaînés par une vie d'esclavage et de labeur incessant ».

La découverte du collier dur et du ferrage, qui augmenta considérablement le rendement des animaux accéléra, au Moyen Age, le mouvement de recul de l'esclavage, amorcé dès la fin de l'empire romain sous la double influence de considérations économiques (médiocre rendement de l'esclave) et de la pensée chrétienne. Il faudra, cependant, attendre le XIX^e siècle pour que l'esclavage, en tant qu'institution tout au moins, soit complètement aboli dans les nations dites civilisées. Le Moyen Age et la Renaissance voient aussi, à la faveur même du déclin de l'esclavage, la multiplication des moulins à eau qui explique la localisation au bord des rivières de certaines industries (aciéries, moulins à foulon, papeteries, meuneries, etc.) et des moulins à vent, auxquels on a parfois attribué la place privilégiée des Pays-Bas dans l'industrie du XVI^e siècle.

Le bois, enfin, fut aussi largement utilisé; jusqu'au XVIII^e siècle, il fut même le support de multiples industries (faïenceries, tôleries, forges, verreries) comme l'atteste la correspondance étroite en France entre la carte des fabriques au XVIII^e siècle et la carte des forêts. On y recourt encore aujourd'hui très largement comme source de chaleur dans de nombreux pays du monde.

(3) Engels.

C'est alors qu'en l'espace d'un siècle, le XVIII^e, se produisit la révolution technique qui, pour la première fois, allait donner à l'homme la maîtrise de moyens énergétiques d'un rendement insoupçonné jusqu'alors et le libérant progressivement des tâches serviles, l'investir d'une nouvelle puissance dont il n'a pas encore fini de prendre la mesure.

C'est la découverte de la machine à vapeur qui permet de convertir l'énergie thermique dégagée par un combustible en énergie mécanique directement utilisable par une machine, qui ouvre la grande révolution économique des temps modernes. « En même temps, « d'autre part, que l'homme reconnaissait la possibilité de transformer la chaleur en industrie mécanique, il apprenait à extraire du « sol et à utiliser la houille jusqu'à présent négligée. Ce n'est pas « une simple coïncidence que les premières machines à vapeur aient « été les machines à feu utilisées dans l'industrie extractive : la pompe à exhaure de Javery 1699 » (4).

Pour la première fois, donc, depuis le début de l'humanité, l'homme était en mesure de substituer au travail et à l'effort physique une machine dont la houille contribuait à assurer la fabrication (production des aciers) et le fonctionnement comme source de combustible. Pour mesurer la puissance de ce nouvel instrument, il suffit d'indiquer que chaque tonne de houille utilisée à la production de kWh correspond aujourd'hui à l'appoint de 14 esclaves travaillant pendant un an. Tous les aspects de la vie humaine allaient être affectés par cette découverte : révolution industrielle et conséquence sur la structure sociale (grande concentration des populations autour des centres industriels, développement des villes...), révolution dans les moyens de transport et de communication avec le développement des chemins de fer et des bateaux à vapeur, grandeur et décadence des nations : « c'est dans le déséquilibre des ressources houillères entre « les pays anglo-saxons et les pays latins qu'il faut voir la source du « déclin relatif de ceux-ci au cours du XIX^e siècle ».

La découverte de l'électricité, à la fin du XIX^e siècle, offrit un emploi nouveau et un débouché considérable à l'industrie houillère en même temps qu'elle apportait de nouveaux bouleversements dans les conditions de la vie industrielle et sociale. En permettant de transporter l'énergie à distance et de la diffuser en petites quantités aisément contrôlables, l'électricité devait entraîner, dans un premier temps tout au moins, une nouvelle organisation de la production et des structures industrielles vers des unités moins massives et moins concentrées. Mais avant tout, « l'humanité est redevable à l'électricité

(4) M. MAJORELLE, *op. cit.*, p. 80.

« du bouleversement des communications humaines, bouleversement
« qui, d'ailleurs, est loin d'être terminé. On se sent un peu dépassé
« lorsqu'on médite sur la rapidité avec laquelle les connaissances et
« les idées humaines se sont répandues depuis que, grâce à l'électri-
« cité, le télégraphe, le téléphone, la radio, la télévision, les calcula-
« trices électriques et le traitement des informations ont fait leur
« apparition... En fait, nous commençons juste à entrevoir les pro-
« digieuses possibilités que nous offre l'électronique, notamment les
« ordinateurs, les installations de traitement automatique de l'infor-
« mation, les dispositifs de commande et de communication et cette
« nouvelle discipline qu'est la bionique... De ces nouvelles techniques,
« dépendront aussi le succès de l'exploration du Cosmos ainsi que
« de celle de la croûte terrestre au-dessous de laquelle l'homme ira
« sonder les mystères de la matière et de la vie... » (5). Mais il faut
bien se rendre compte que l'électricité qui innerve toutes ces techni-
ques et assure leur fonctionnement satisfaisant n'est qu'une énergie
secondaire dont la production n'est commandée que par une disponi-
bilité suffisante en sources d'énergie primaires (charbon, pétrole, gaz
naturel, hydraulique, uranium et thorium).

Le pétrole, à l'inverse, qui fut longtemps utilisé pour l'éclairage, constituait une source d'énergie nouvelle, à laquelle la découverte du moteur à explosion, à la fin du XIX^e siècle, allait donner une extension considérable en même temps qu'elle introduisait une nouvelle révolution dans le domaine des transports terrestres et aériens. « Ressusci-
« tant la route, s'alliant à l'électricité pour cette innervation générale
« des pays, dont parlait Valéry, le pétrole est un extraordinaire fac-
« teur de transformation sociale » (6). Ses produits dérivés devaient aussi apporter une contribution décisive à l'essor de l'industrie mécanique et électrique (lubrifiants facilitant la rotation rapide des pièces très lourdes) et de l'industrie chimique (matières de base). Sa contribution aux œuvres de guerre ne fut pas moindre. Toute la structure et la mobilité des armées modernes (air, mer, terre) en dépendent. Aussi le contrôle des sources de pétrole, aussi nécessaire aux œuvres de paix qu'aux œuvres de guerre, constitue-t-il l'enjeu permanent de conflits ou tout au moins de rivalités entre grandes puissances. Sans le pétrole, l'indépendance d'une nation n'est qu'un mot.

Avec le pétrole fut aussi exploité le gaz naturel qui constitue souvent une production liée mais qui, à priori, ne répondait à aucun usage spécifique.

C'est le lieu de souligner deux traits caractéristiques de ce schéma d'évolution rapide de l'utilisation des diverses sources d'énergie.

(5) M. SEABORG, *op. cit.*

(6) M. MAJORELLE, *op. cit.*, p. 84.

D'abord, la plupart des sources d'énergie ont été connues avant même que les découvertes techniques qui en requéraient l'utilisation aient été mises au point. C'est vrai pour le charbon qui fut longtemps un moyen de chauffage avant d'être utilisé pour réduire et fondre le minerai et comme combustible dans la machine à vapeur. C'est aussi vrai pour le pétrole qui fut pendant des siècles un moyen d'éclairage avant d'être employé comme carburant. Mais en outre, au fur et à mesure des nouveaux progrès techniques, l'utilisation des divers combustibles se diversifiait et s'il subsistait des domaines d'emploi spécifiques à telle ou telle source d'énergie, ils tendaient à se restreindre de plus en plus au profit des usages concurrentiels. C'est ainsi que le pétrole et le gaz naturel, en dehors même de leurs secteurs d'utilisation propres, sont devenus des concurrents redoutables pour le charbon dans de multiples emplois calorifiques et l'évolution se poursuit. L'injection du fuel-oil dans les hauts fourneaux, la perspective déjà explorée de la fabrication de gaz et d'essence à partir du charbon sont déjà de nature à introduire la substitution dans deux marchés considérés jusqu'alors comme spécifiques (la cokéfaction et les transports). Et il n'est pas exclu que de nouveaux progrès techniques accroissent encore les possibilités de substitution d'une source d'énergie à une autre si bien que les propriétés physiques des différents combustibles ne semblent plus de nature à faire longtemps obstacle à leur interchangeabilité (7). Aussi, entre les sources d'énergie concurrentes auprès d'une clientèle de plus en plus vaste, assistons-nous à une compétition très sévère qui, en Europe Occidentale, est une des caractéristiques principales et relativement récentes du marché de l'énergie.

Enfin, nouvelle étape, peut-être décisive, dans les recherches pour créer et utiliser l'énergie : l'avènement de l'énergie atomique dont on n'a pas fini de supputer les immenses possibilités faute de maîtriser encore parfaitement les techniques de production nucléaire. Mais « avec la première désintégration de l'atome, il y a une vingtaine d'années, nous savions que cela ne serait qu'une question de temps avant que l'homme soit en mesure d'accumuler et de rendre radioactive assez d'énergie, soit pour se détruire lui-même complètement, soit pour atteindre un standard de vie beaucoup plus élevé que celui dont il avait joui jusqu'alors » (8). C'est donc un chapitre nouveau qui s'ouvre dans l'histoire de l'énergie et dans celle de l'humanité. L'énergie nucléaire présente, en effet, l'avantage décisif de dégager une quantité d'énergie considérable à partir d'une quantité de matières dont la masse est infime en rapport. On peut y voir l'élément révolu-

(7) *Coal News* du 11 décembre 1965. Opinion de M. UDALL, secrétaire-adjoint à l'Intérieur du gouvernement des Etats-Unis.

(8) M. SEABORG, *op. cit.*

tionnaire qui, si l'énergie nucléaire devait triompher des incertitudes de toutes sortes (cf. pages 99 et suivantes) qui pèsent encore sur son développement, permettrait « l'expansion des régions sous-développées » à forte densité de population et riches en ressources naturelles, mais « qui sont actuellement très défavorisées parce qu'elles sont situées « très loin des sources classiques d'énergie dont le transport revient « très cher. En revanche, les combustibles nucléaires sont caractérisés « essentiellement comme étant très peu pondéreux, et, de ce fait, « exempts de fret, propriétés qui, d'un point de vue économique, rendent l'énergie nucléaire unique en son genre » (9). Le même auteur n'en souligne pas moins que la portée des avantages propres à l'énergie nucléaire sera très atténuée pour les pays sous-développés par les inconvénients résultant de la taille et du coût des installations nécessaires à la transformation du combustible en courant électrique et aussi de la haute technicité de la main-d'œuvre nécessaire au fonctionnement des centrales.

En un mot, l'énergie atomique contribuera-t-elle à la solution du problème du sous-développement ? La question est posée. « A la « limite, c'est un problème (celui du sous-développement) qui est « aussi important pour la paix mondiale que le contrôle des armes « nucléaires » (10).

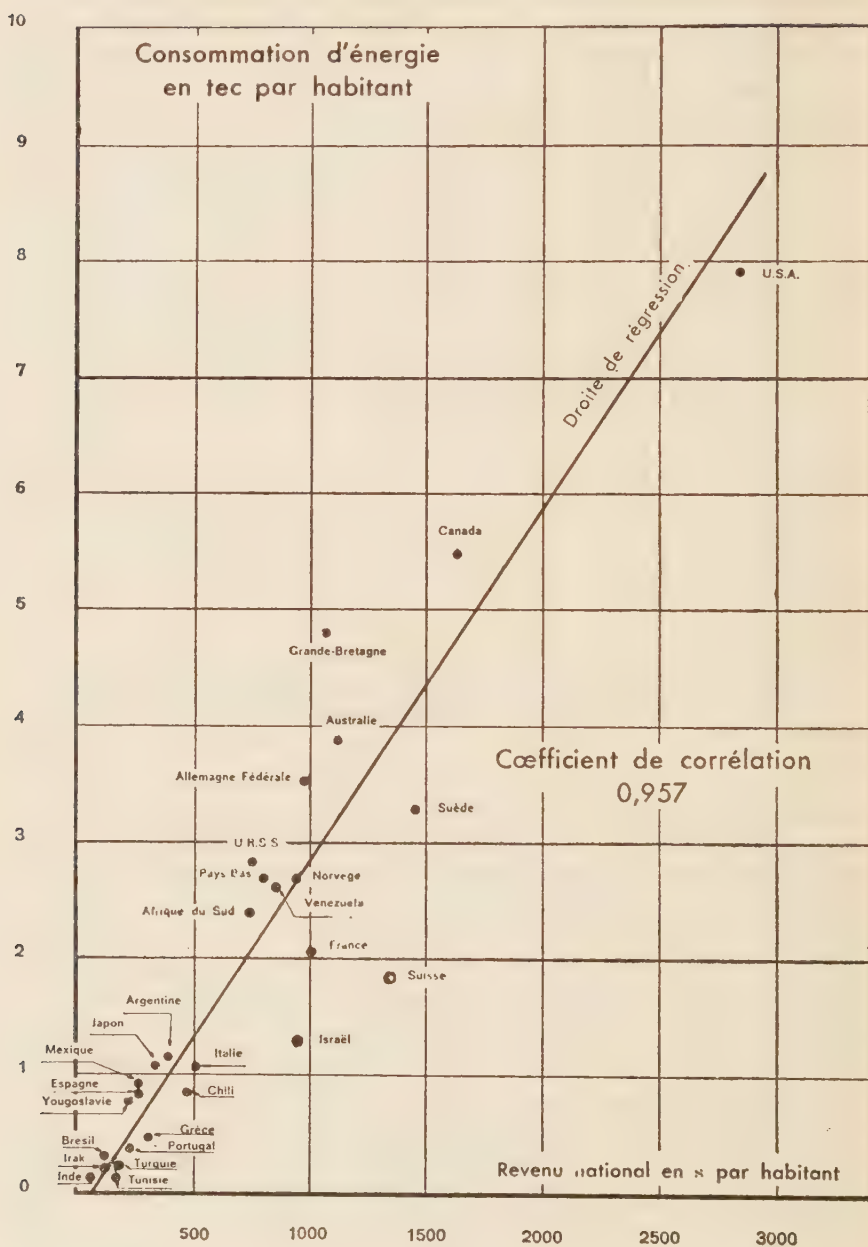
II. — Le niveau de consommation d'énergie par habitant et le niveau de développement d'un pays.

S'il est vrai, en effet, que la consommation d'énergie n'est pas la mesure d'une civilisation — on a connu de grandes civilisations qui en consommaient peu —, depuis la révolution industrielle elle est une des conditions et la mesure même du développement des sociétés modernes. Le lien entre la dépense d'énergie et le niveau de développement économique est évident si l'on compare les économies du ^{xx}e siècle. La très grande disparité des niveaux de vie qui caractérise le monde actuel se reflète assez exactement dans les écarts de consommation d'énergie entre les différents pays comme l'atteste le graphique ci-après qui rapproche le revenu national et la consommation d'énergie par habitant pour un certain nombre de pays.

On ne peut, certes, en conclure qu'il suffirait d'accroître la consommation d'énergie dans les pays sous-développés pour assurer l'expansion de leurs économies. Bien d'autres conditions préalables (plans

(9) M. Sam SCHURR, exposé au symposium de la Columbia Engineering Centennial à l'Université de Columbia, New York, le 5 mai 1965.

(10) M. SEABORG, *op. cit.*



d'investissements, d'éducation et de formation, moyens de financement, etc.) doivent être réunies pour que l'énergie puisse apporter une contribution positive à l'essor économique de ces pays. Il reste que tous les efforts de développement, tentés par ces pays eux-mêmes comme au plan international, n'ont de chances d'aboutir que si la disponibilité d'énergie qu'ils requièrent est suffisante.

« Le monde se trouve donc devant une gageure sans précédent qui
« est la suivante : allons-nous pouvoir maîtriser et mettre en service
« assez d'énergie non seulement pour approvisionner et faire progres-
« ser les pays développés et en voie de développement mais aussi pour
« aider les nations sous-développées à se hisser au niveau économique
« du xx^e siècle ? » (11).

III. — Le dilemme.

Il est de fait qu'avec le développement des communications et l'interpénétration de plus en plus étroite des économies, la philosophie occidentale du progrès et de la croissance gagne et contamine peu à peu toutes les régions du globe. Le développement devient une aspiration commune à tous les pays, si diverses et opposées qu'aient été dans le passé leurs civilisations et leurs systèmes de valeur. Après l'U.R.S.S., la Chine montre la voie aux autres pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Dans le même temps, avec le progrès de la médecine et de l'hygiène, on assiste à un développement sans précédent de la population mondiale. Cette double explosion économique et démographique modifie l'échelle des besoins, en énergie notamment, sans pour autant modifier le donné de la création.

L'humanité ne se trouve-t-elle pas ainsi affrontée à un nouveau dilemme :

- Ou bien n'acceptant que les contraintes de la concurrence la plus libre possible, rejeter toute hypothèse de pénurie dans un acte de foi total aux progrès de la science et aux découvertes à venir et n'utiliser dans l'instant que l'énergie disponible au plus bas prix d'où qu'elle vienne, quitte à laisser disparaître parfois définitivement certaines ressources importantes et d'autant plus importantes pour certains pays que rien ne garantit à l'avenir la liberté des échanges internationaux.
- Ou bien considérant les contraintes physiques et politiques qui pèsent à terme sur l'approvisionnement en énergie du monde et des pays considérés individuellement et renonçant au seul critère de la

(11) M. SEABORG, *op. cit.*

compétitivité, chercher d'ores et déjà le mode d'exploitation qui permet l'utilisation optimale de toutes les ressources d'énergie, si diverses soient-elles.

Le problème se pose avec une acuité particulière pour les pays d'Europe Occidentale où l'abandon provisoire de ressources charbonnières équivaut le plus souvent à un abandon définitif.

Il s'agit d'un choix fondamental que la considération du prix de l'énergie dans l'économie peut aider à accomplir.

SECTION II

LE PRIX DE L'ÉNERGIE, FACTEUR DE COMPÉTITIVITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

Avec l'accélération des échanges internationaux qui a caractérisé les vingt dernières années et la compétition plus intense qui en est résultée entre grandes entités économiques, les considérations de coût et de prix des divers facteurs de production ont pris davantage d'importance.

Il s'est trouvé que dans le même temps, sous le double effet des améliorations de coût résultant des progrès réalisés dans les transports maritimes et de la situation de pléthore d'énergie (cf. page 204) qui fit suite, à partir de 1958, au climat de pénurie qui avait marqué les années de l'après-guerre, le prix des énergies importées par l'Europe Occidentale a considérablement baissé jusqu'à être sensiblement inférieur au prix du charbon et du pétrole communautaires. L'utilisateur européen a naturellement cherché à tirer le plus grand profit de cette conjoncture, arguant que la possibilité de s'approvisionner en énergie au meilleur prix grâce à l'abolition de toute restriction à l'importation conditionnait la compétitivité des produits de son activité sur les marchés extérieurs et donc son effort d'exportation. Sensibles à l'argument qui, de surcroît, trouvait sa pleine justification dans la théorie économique libérale du marché, que l'on prétendait à tort appliquer au marché énergétique international alors que la plupart des opérateurs y contrevenaient, les pouvoirs publics nationaux et les instances communautaires, toujours soucieux de favoriser le mouvement des exportations en maîtrisant celui des prix, y ont fait droit dans une large mesure.

Etant donné l'enjeu de ce problème qui n'est autre que la mise en question d'une part importante du potentiel énergétique propre de la Communauté, la controverse a pris de l'ampleur. Dans le débat toujours ouvert de la définition d'une politique énergétique commu-

nautaire, on voit aujourd'hui continuer de s'affronter ceux qui, tenant pour certaine l'influence du prix de l'énergie sur le développement et la compétitivité de l'économie, prônent une ouverture aussi large que possible du marché communautaire aux produits énergétiques étrangers pour abaisser le coût de l'approvisionnement, dût-il en coûter le sacrifice du potentiel de production énergétique de la Communauté et d'un autre côté ceux qui, estimant assez réduite la part de l'énergie dans les prix de revient de la production, optent pour une préférence communautaire de nature à préserver le potentiel énergétique indigène.

Il nous a semblé opportun, dans ces conditions, de rassembler les données les moins incertaines relatives à ce sujet.

I. — Les données.

Des études ont été entreprises au niveau communautaire comme au niveau national pour déterminer aussi exactement que possible la part de l'énergie dans les grandeurs caractéristiques de l'économie prise dans son ensemble : niveau de vie — production nationale finale — et aussi dans la valeur de la production de chaque branche industrielle.

Le plus singulier est que partant des mêmes données, essentiellement, pour les pays qui en sont dotés, la comptabilité nationale et le tableau des échanges interindustriels, ces études n'aient pas, et de très loin, abouti aux mêmes résultats.

Les études néerlandaises, belges et allemandes portant sur ce sujet sont le plus souvent soit incomplètes, soit inachevées, parfois même leurs résultats n'ont pas été officiellement publiés. Aussi nous bornons-nous ci-après à mettre en regard les chiffres avancés par l'étude sur les perspectives énergétiques à long terme de la Haute Autorité (1962), et ceux qui résultent de l'étude française réalisée par le B.I.P.E. (12) en décembre 1964, à la demande des Charbonnages de France.

A. — PART DE L'ÉNERGIE

DANS LES GRANDEURS CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCONOMIE.

COMPARAISON ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE DEUX ÉTUDES.

L'étude de la Haute Autorité situe autour de 9 % la part de l'énergie contenue dans le produit national pour les divers pays de la Communauté. L'étude du B.I.P.E., établie à partir des données françaises

(12) Bureau d'Informations et de Prévisions économiques.

disponibles en 1959, l'évalue par rapport à la production nationale finale (13) à 3,72 % pour la France exclusivement, comme il ressort du tableau ci-après (14).

L'écart entre ces deux évaluations est sensible et ses conséquences sont très importantes. En effet, selon que l'on adopte l'un ou l'autre chiffre, on attribue au prix de l'énergie un rôle plus ou moins décisif dans l'expansion et la compétition économique.

En réalité, les deux pourcentages sont exacts mais le premier, 9 %, représente la part d'énergie totale contenue dans la production nationale, c'est-à-dire « la somme des valeurs ajoutées par *tous les secteurs énergétiques* (15) et de la valeur des importations nettes d'énergie » (16) rapportée au produit national, tandis que le second, 3,72 %, ne prend en considération, à juste titre, que les énergies calorifiques primaires, charbon, lignite et leurs agglomérés, huiles minérales de chauffe, gaz naturel, qui sont substituables et en fait couramment substituées les unes aux autres selon, notamment, leurs niveaux de prix respectifs.

Si l'on veut, en effet, déterminer correctement l'influence d'une variation du prix des énergies calorifiques primaires sur l'économie et la consommation, il convient de ne retenir dans l'énergie utilisée directement ou indirectement par le consommateur que la part constituée par l'ensemble de ces énergies calorifiques primaires (17). Procéder autrement, comme l'on fait les auteurs de l'étude sur les perspectives à long terme, revient à étendre les effets d'une hausse ou d'une baisse, limitée aux produits énergétiques primaires, à l'ensemble de l'énergie consommée par l'économie nationale et ainsi à surestimer considérablement l'influence de cette modification de prix sur les coûts de production.

Ce qui prête à contestation dans le travail de l'Interexécutifs, ce n'est donc pas le résultat qui est juste mais l'interprétation et l'utilisation erronées auxquelles il invite. On a, en effet, invoqué ce pourcentage, très élevé par rapport au pourcentage significatif, comme preuve

(13) « La production nationale finale est constituée par l'ensemble des biens et services d'origine nationale disponibles pour la demande finale... Cette production nationale finale correspond à la somme des valeurs que l'appareil de production peut mettre sur le marché à la disposition des utilisateurs finals... »

(14) Extrait de l'étude du B.I.P.E. *Le problème de l'importance de l'énergie calorifique primaire dans l'économie française en 1959*, p. 39. Il y a tout lieu de penser que ce pourcentage n'est pas très différent pour la plupart des pays parvenus au même stade de développement.

(15) Y compris production de carburants, huiles de graissage, transformation d'énergie primaire en énergie secondaire, et distribution de toutes les énergies.

(16) Extrait de l'étude sur les perspectives à long terme, chapitre IV, section IA, p. 53.

(17) Cf. étude du B.I.P.E. précitée, p. 43.

CONSOMMATION EN ENERGIE CALORIFIQUE PRIMAIRE
DE LA PRODUCTION NATIONALE FINALE

en francs aux prix à la production pour 100 francs de demande finale

	Consom- mation directe	Consommation directe et indirecte					
		Investissements non compris			Investissements compris		
		totale	en produits énergétiques nationaux	en produits énergétiques importés en l'état	totale	en produits énergétiques nationaux	en produits énergétiques importés en l'état
Houille, lignite et leurs aggro- mérés	0,37	2,11	1,61	0,29	2,55	1,80	0,34
Gaz naturel	0,01	0,08	0,07	—	0,09	0,08	
Huiles minérales de chauffe ..	0,20	0,91	0,81	0,03	1,08	0,93	0,03
Total énergie calorifique pri- maire	0,58	3,10	2,49	0,32	3,72	2,81	0,37

N. B. — « La somme de consommation totale en produits énergétiques nationaux et en produits énergétiques importés en l'état est inférieure au chiffre de consommation en produits énergétiques sans distinction d'origine puisque toute l'énergie importée incorporée dans d'autres produits importés n'est pas prise en compte dans le premier cas. »

de l'influence du coût de l'énergie (y compris, donc, celui de l'énergie calorifique primaire) sur la « position d'un pays dans la concurrence internationale et la localisation des entreprises » (18). Les instances communautaires y ont trouvé la justification d'une politique libérale favorable à une large ouverture du marché européen aux produits énergétiques étrangers, moins chers que ceux de la Communauté.

La démarche suivie par les auteurs de l'étude du B.I.P.E. est en revanche parfaitement adéquate à l'objet de leurs recherches (19), et de ce fait, les résultats obtenus sont difficilement contestables et sans doute les plus sérieux dont nous disposons actuellement (20).

Ils sont, d'ailleurs, corroborés par des études comparables réalisées aux Etats-Unis, comme le montre le tableau ci-après extrait de « Energy in the American Economy 1850 à 1975 its History and Prospects » de Sam Schurr et Bruce C. Netschert.

	Energie (millions de \$ courants)			Produits national brut Mds \$ courants	Energie consommée en % du PNB
	Combustibles minér.	Bois et hydroélect.	Total		
1900	362	90	452	18,7	2,4
1905	547	90	637	25,1	2,5
1910	742	98	840	33,4	2,5
1915	855	103	958	38,7	2,5
1920	3.864	341	4.205	88,9	4,7
1925	2.790	174	2.964	91,3	3,2
1930	2.545	145	2.690	91,1	3,0
1935	1.931	151	2.082	72,5	2,9
1940	2.519	166	2.685	100,6	2,7
1945	4.412	321	4.733	213,6	2,2
1950	8.814	511	9.325	285,1	3,3
1955	11.365	440	11.805	390,9	3,0

(18) Mémoire de l'Interexécutifs européen sur la politique énergétique du 25 juin 1962, p. 7.

(19) On trouvera à ce sujet toutes explications dans les annexes de l'étude précitée, intitulée *Le problème de l'importance de l'énergie calorifique primaire dans l'économie française en 1959*.

(20) Si dans l'étude sur « l'influence économique du prix de l'énergie », élaborée par un groupe d'experts indépendants à la demande de la Commission de Bruxelles et publiée en 1966 dans la série « Etudes — série économie et finances », la contribution du secteur énergétique au P.N.B. (évaluée au coût des facteurs) apparaît en pourcentage nettement supérieure : 4 à 6,6 % selon les pays de la Communauté, c'est que les produits énergétiques visés dans cette étude sont « aussi bien des produits énergétiques primaires que des produits énergétiques secondaires : charbon et produits dérivés du charbon, lignite et produits dérivés du lignite, pétrole et produits pétroliers, gaz naturel et gaz manufacturés, courant électrique ».

En 1955 la valeur de l'énergie calorifique primaire consommée aux U.S.A. (évaluée en prix départ, en excluant tout coût de transformation et de transport) ne constituait environ que 3 % de la valeur des biens et services et sur 55 ans la part de la valeur de la consommation énergétique dans le produit national s'est située dans la fourchette, 2,2 à 3,3 %.

B. — PART DE L'ÉNERGIE DANS LE COUT TOTAL D'UN CERTAIN NOMBRE DE PRODUITS INDUSTRIELS.

Si l'on essaie de déterminer maintenant ce que représentent les frais d'énergie dans le coût total pour les consommateurs d'un certain nombre de produits industriels, on relève des discordances du même ordre, tenant aux mêmes causes, entre le travail des Communautés et celui du B.I.P.E.

Leurs résultats respectifs sont comparés dans le tableau ci-après :

Encore convient-il de signaler que les pourcentages figurant dans la colonne 2 de ce tableau, qui prennent en considération la consommation totale d'énergie directe et indirecte (21) toutes origines, ne sont pas les plus significatifs. Si l'on a pour préoccupation essentielle de « mesurer l'incidence sur les prix industriels d'une modification éventuelle du prix de l'énergie calorifique primaire en France » il convient, en effet, de ne considérer que les « consommations totales en énergie calorifique primaire d'origine nationale » (22). Dans ce cas, la part de l'énergie dans le prix de revient est encore plus réduite, comme le montre la comparaison des deux graphiques ci-joints pour les 30 industries les plus importantes consommatrices d'énergie.

Partant de ces données, il est dès lors possible de mieux apprécier l'influence du coût et du prix de l'énergie sur le développement et sur la compétitivité de l'économie.

(21) « Mais à côté de cette consommation directe, il convient de mettre en évidence une consommation indirecte. L'entreprise consomme de l'énergie, elle consomme également des matières premières et des biens d'investissement. Chacun de ces biens a lui-même nécessité, au moment de sa production, la consommation d'une certaine quantité d'énergie, de matières premières et de biens d'équipement qui, à leur tour, ont nécessité, au moment de leur production, la consommation d'une certaine quantité d'énergie, de matières premières et de biens d'équipement, qui, à leur tour, etc. Mieux encore, la production d'énergie correspondant à la consommation directe d'énergie a également demandé l'emploi de matières premières et de biens d'équipement, qui, à leur tour..., etc.

« Pour nous résumer, la production d'une entreprise donne lieu à consommation directe d'énergie mais également à consommation indirecte. Cette dernière consommation correspond à l'énergie « cristallisée » dans les différentes quantités de produits : matières premières, biens d'équipement, énergie que, directement et indirectement, il a fallu produire et consommer à l'occasion de la production du produit donné. » Etude B.I.P.E., pp. 10 et 11.

(22) Etude B.I.P.E., p. 43.

**PART D'ENERGIE DANS LE COUT TOTAL
DE CERTAINS PRODUITS EN FRANCE**

Etude sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne		Etude du Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques	
Toutes énergies 1951		Energie calorifique primaire 1959	
Produits sidérurgiques	21,9 %	{ Aciers ordinaires	17,01 %
		{ Aciers spéciaux	5,83 %
Produits de la première transfor- mation de l'acier	20,2 %	{ Produits de la première transfor- mation de l'acier	6,29 %
Pièces de fonderie	9,5 %		
		{ Aluminium	6,78 %
		{ Cuivre	2,82 %
		{ Autres métaux non ferreux	6,76 %
Métaux non ferreux	13,5 %	{ Demi-produits en aluminium ...	5,32 %
		{ Demi-produits en cuivre	2,46 %
		{ Demi-produits en autres métaux non ferreux	5,64 %
		{ Matières premières des industr. chimiques	0,35 %
		{ Azote, carbure de calcium, soude carbonate de soude	14,56 %
Produits chimiques	15,7 %	{ Autres produits chimiques miné- raux	7,92 %
		{ Produits chimiques organiques.	9,07 %
		{ Produits de la parachimie	3,02 %
		{ Ensemble des produits chimi- ques	7 à 8,00 %
Fibres artificielles et synthétiques	9,4 %	{ Matières premières, textiles arti- ficiels et synthétiques	6,14 %
		{ Fils et filés	3,70 %
Briques et tuiles	17,2 %		
Ciment et plâtre	17,8 %	{ Matériaux de construction	8,42 %
Pâte à papier	20,2 %	—————→	8,85 %
Transports intér. pers. et march.	17,7 %	Transports ferroviaires, routiers, fluviaux	5,65 %
Postes et télécommunications ..	5,1 %	—————→	1,22 %
Farine, semoule, gruaux	1,3 %		
Pain, pâtes alimentaires	1,6 %		
Poissons	14,4 %		
Conserves	1,7 %	{ Industries agricole et alimentaire	2,20 %
Produits laitiers	0,8 %		
Vins, apéritifs, alcools de bouche	3,0 %		
Sucre et dérivés	5,9 %		

**Etude sur les perspectives énergétiques
à long terme
de la Communauté Européenne**

**Etude du Bureau d'Informations
et de Prévisions Economiques**

Toutes énergies 1951		Energie calorifique primaire 1959	
Demi-produits du trav. des métaux		Machines et appareils mécan.	4,00 %
Articles métalliques	8,9 %		
Machines agricoles	9,3 %		
Machines pour l'industrie	7,2 %		
Matériel aéronautique	6,2 %	Construction aéronautique	2,51 %
Automobiles, motos, cycles	8,7 %	Automobiles et cycles	4,38 %
Machines et matériel électrique..	5,9 %	—————→	3,08 %
Produits pharmaceutiques	7,7 %	—————→	3,89 %
Pneus, articles en caoutchouc ..	3,6 %	Caoutchouc	7,26 %
		Ouvrages en caoutchouc et	
		amiante	5,36 %
Tissus	3,1 %	Laine	1,57 %
		Coton	0,27 %
		Autres matières textiles natu-	
		relles	1,40 %
		Ouvrages en filés	3,78 %
		Ensemble	3,64 %
Produits d'habillement	2,6 %	Habillement	1,96 %
Cuirs tannés	3,4 %	Cuirs et peaux bruts	1,72 %
Chaussures	1,9 %	Cuirs et pelleteries ouvrés	2,05 %
		Articles en cuir	2,30 %
Verre	14,7 %	—————→	9,28 %
Grès, céramique	16,7 %	Ameublement, literie	1,77 %
Meubles et literie	2,8 %	—————→	5,95 %
Papier et carton	11,9 %	Presse et édition	2,01 %
Journaux, livres, imprimés	4,4 %	Bâtiment et travaux publics	2,81 %
Bâtiment	5,5 %		

II. — Influence du coût et du prix de l'énergie sur la compétitivité et le développement de l'économie.

Au niveau de la collectivité prise dans son ensemble, une analyse théorique permet sans doute de déceler des répercussions possibles du prix de l'énergie sur le rythme de la croissance économique. Ainsi « un écart de prix de 10 % dans une économie où le coût de l'énergie « représente 10 % du P.N.B. se traduit par une augmentation du « P.N.B. (à niveau général des prix constants) de 1 % ; si la consom- « mation reste inchangée, l'investissement passe approximativement « de 20 à 21 % du P.N.B. » (23). Mais si, comme c'est le cas, le coût

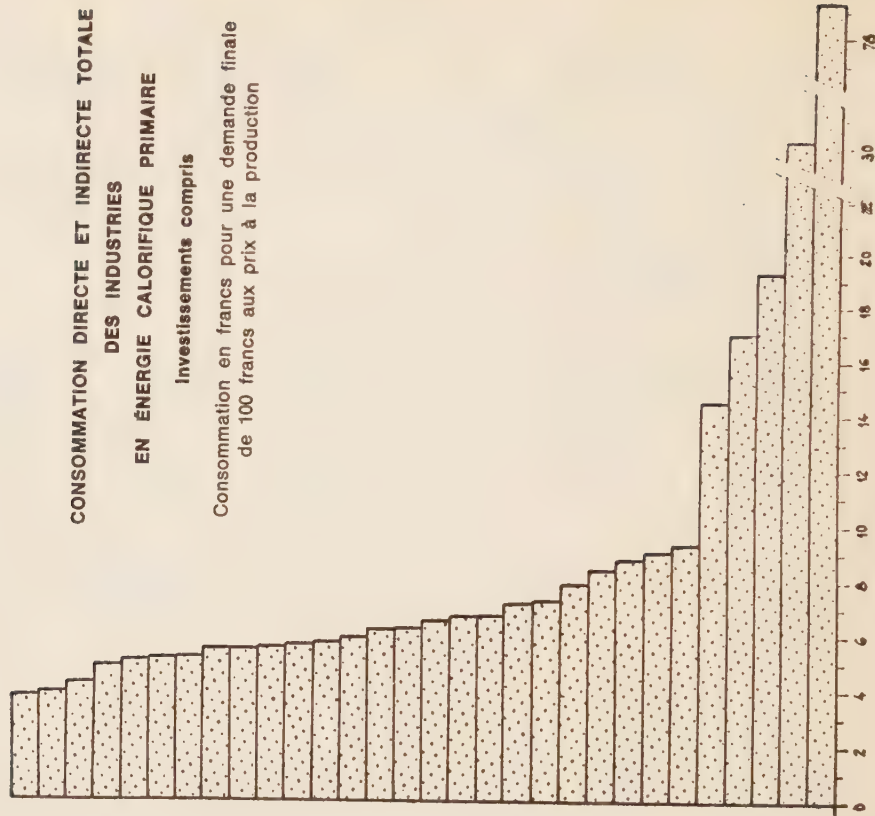
(23) Etude sur les perspectives énergétiques à long terme, p. 59.

N° de la
branche

104. Produits pharmaceutiques
094. Machines et appareils mécaniques
096. Automobiles et cycles
150. Service de logement
099. Armements et munitions
090. Demi-produits en aluminium
106. Ouvrages en caoutchouc et amiante
072 b. Aciers spéciaux
092. Demi-produits et autres métaux non ferreux
140. Transports ferroviaires, routiers, fluviaux
097. Construction navale
141. Transports maritimes et aériens
125. Papiers et cartons
113. Matières textiles artificielles et synthétiques
093. 1 ^{re} tranf. acier. Fonderie et travail des métaux
080. Minerais non ferreux
084. Autres métaux non ferreux
082. Aluminium
105. Caoutchouc
041. Eau et divers
101 b. Autres produits chimiques minéraux
060. Matériaux de construction
124. Pâte à papier
102. Produits chimiques organiques
061. Verre
101 a. Azote, carbure de calcium, soude, carbonate de sodium
072 a. Aciers ordinaires
040. Electricité
031. Distribution de gaz
0.30 a. Coke

CONSUMMATION DIRECTE ET INDIRECTE TOTALE
DES INDUSTRIES
EN ÉNERGIE CALORIFIQUE PRIMAIRE
Investissements compris

Consommation en francs pour une demande finale
de 100 francs aux prix à la production

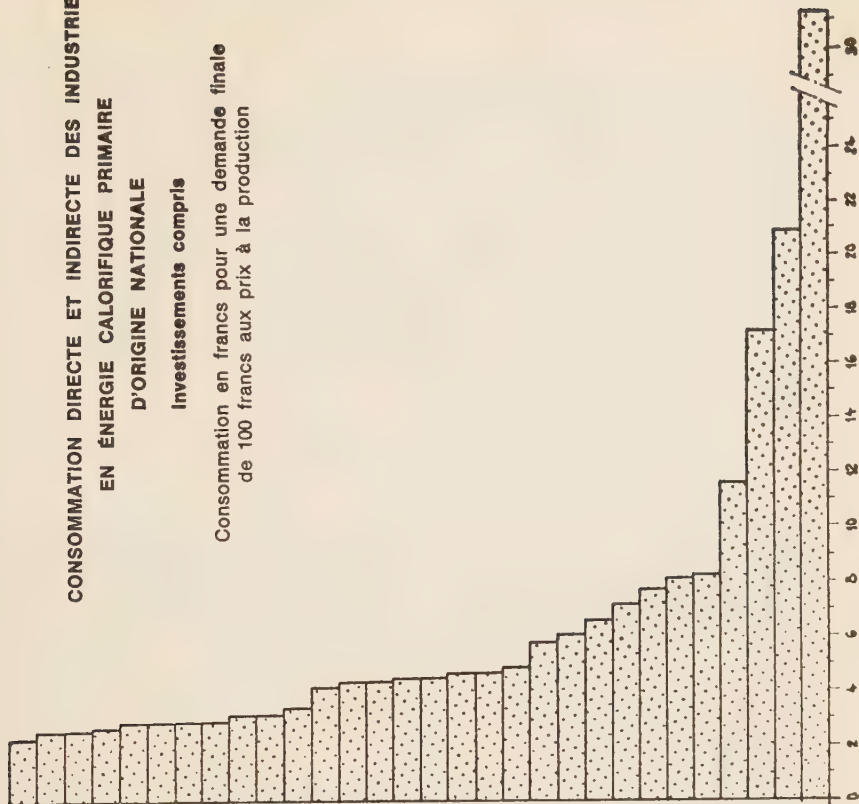


072 b. Aciers spéciaux	072. Demi-produits en autres métaux non ferreux
083. Cuivre	114. Fils et filés
097. Construction navale	115. Ouvrages en filés
099. Armements et munitions	106. Ouvrages en caoutchouc et amiante
093. 1 ^{re} transf. acier. Fonderie et travail des métaux	150. Service de logement
090. Demi-produits en aluminium	094. Autres métaux non ferreux
105. Caoutchouc	125. Papiers et cartons
140. Transports ferroviaires, routiers, fluviaux	080. Minerais non ferreux
141. Transports maritimes et aériens	113. Matières textiles artificielles et synthétiques
082. Aluminium	101 b. Autres produits chimiques minéraux
041. Eau et divers	102. Produits chimiques organiques
060. Matériaux de construction	124. Pâte à papier
061. Verre	072 a. Aciers ordinaires
101 a. Azote, carbure de calcium, soude, carbonate de sodium	040. Electricité
031. Distribution de gaz	030 a. Coke

CONSOMMATION DIRECTE ET INDIRECTE DES INDUSTRIES
EN ÉNERGIE CALORIFIQUE PRIMAIRE
D'ORIGINE NATIONALE

Investissements compris

Consommation en francs pour une demande finale
de 100 francs aux prix à la production



de l'énergie calorifique primaire directe et indirecte ne représente que 3,72 % dans la production finale totale, une baisse de 10 % du coût de toutes les énergies n'abaisserait le coût de la production nationale que de 0,37 % et n'accroîtrait le produit national que du même taux.

Il convient, en outre, de remarquer que « l'économie de coût pour « la collectivité résultant de cette baisse ne porterait que sur la « tranche marginale correspondant à la part de l'énergie indigène « abandonnée à laquelle serait substituée de l'énergie importée » (24). Cette économie de coût correspondrait donc pour un abandon de 20 %

0,37

de la production communautaire à $\frac{\quad}{5} = 0,075 \%$, ce qui est tout

à fait négligeable.

Ces considérations sont très largement confirmées par un expert américain, M. Milton Searl, selon lequel « aux Etats-Unis, les coûts « d'énergie appréciés au départ des mines et à la tête des puits étant « inférieurs à 2 % du revenu national, un doublement ou un triple-
« ment de ces coûts, survenant sur une période de quelques années, « ne constituerait pas un sérieux fardeau pour l'économie et la situa-
« tion dans la plupart des autres régions du monde semblait être « similaire » (25).

Pour autant, on ne peut négliger l'aspect « coût et prix » dans la détermination d'une politique de l'énergie. S'il est vrai, en effet, que le niveau des prix de l'énergie n'a que peu d'importance pour une économie considérée en elle-même, il n'est pas douteux que dans le contexte économique et politique mondial actuel caractérisé par l'interpénétration de plus en plus large des économies, le rapport des prix de l'énergie entre grands ensembles en compétition peut avoir une influence sur l'intercompétitivité des économies.

Le difficile est de mesurer cette influence. Il semble bien qu'elle ne puisse être appréciable que pour les industries grosses consommatrices d'énergie et en même temps directement axées sur l'exportation. Si l'on reprend le graphique page 24 dans cet éclairage, on constate que 5 grandes branches industrielles incorporent dans leurs chiffres d'affaires une part notable d'énergie calorifique primaire : plus de 14 %. Ce sont, dans l'ordre, des consommations énergétiques décroissantes : le coke 79,36 %, la distribution du gaz 31,92 % l'électricité 19,29 %, les aciers ordinaires 17,01 %, quatre produits chimiques, azote, carbure de calcium, soude et carbonate de sodium, 14,56 %.

(24) M. J. WALCH : *Charbon, Economie et Prospective*.

(25) M. SEARL : *Fossil fuel in the future*, d'octobre 1960, p. 39.

Parmi ces branches, seules la sidérurgie et la chimie sont exportatrices, l'une et l'autre à concurrence de 25 % environ de leurs chiffres d'affaires respectifs et leurs exportations représentent, en valeur, 18 % du total des exportations françaises. En outre, leur valeur ajoutée globale se situe à 4,7 % (1,6 % pour la sidérurgie et 3,1 % pour la chimie) de la production intérieure brute.

Dans un second groupe comprenant 21 branches industrielles, fabriquant également pour l'essentiel des produits intermédiaires de base, le pourcentage se situe entre 5 et 10 %.

Enfin, dans les 44 autres branches retenues qui représentent quelque 70 % du P.N.B. c'est-à-dire pour la quasi-totalité des produits manufacturés et alimentaires, la consommation d'énergie est inférieure à 5 % du chiffre d'affaires (26).

Ces chiffres donnent à penser qu'un mouvement des prix de l'énergie n'est susceptible d'affecter réellement que quelques industries, au premier rang desquelles la sidérurgie.

Il n'est pas besoin de longues études pour démontrer que le mouvement de migration des entreprises sidérurgiques communautaires vers les côtes répond au souci de s'implanter là où les sources d'approvisionnement (énergie et minerai) peuvent être obtenues au moindre prix. Le choix de cette implantation n'en appelle pas moins deux séries d'observations.

Il n'est pas évident que la sidérurgie communautaire pourrait recevoir à volonté des Etats-Unis l'ensemble des tonnages de charbons à coke nécessaires à ses besoins. Mais le choix d'implantation opéré par certaines sociétés, qui étaient ainsi favorisées par rapport aux autres, a constitué un moyen de pression particulièrement efficace vis-à-vis des Charbonnages d'abord, mais surtout vis-à-vis des pouvoirs publics pour en obtenir en faveur de toutes les usines sidérurgiques, où qu'elles soient situées et sous prétexte de rétablir l'égalité des conditions de concurrence, l'alignement des prix des charbons à coke communautaires sur ceux des fines à coke en provenance des Etats-Unis.

Ce système d'alignement réalisé par la décision 1/67 (cf. page 485) est d'autant moins justifié qu'il aboutit à mettre à la charge des Charbonnages, c'est-à-dire des contribuables, une baisse de prix des charbons à coke, artificielle puisqu'elle est commandée par une concurrence purement fictive, et qu'elle n'est pas de nature à établir, s'il en était besoin, la compétitivité de l'industrie sidérurgique communautaire sur les marchés des pays tiers.

(26) Ce pourcentage est confirmé par une récente étude allemande (B.E.I.C., n° 43 du 8 décembre 1965) selon laquelle le coût de l'énergie est inférieur à 4 % pour 70 % de la production industrielle.

Il convient de noter à cet égard que l'abaissement de 10 % environ du prix des charbons à coke, qui résulte de leur alignement sur ceux des fines à coke des Etats-Unis, constitue pour la sidérurgie, qui incorpore 17 % de dépenses d'énergie dans le coût de ses produits, 1,7 % d'économie. Ce n'est certes pas négligeable mais ce n'est pas décisif non plus quand on sait que cette industrie ne tourne qu'à 80 % de ses capacités de production et que la pleine utilisation des capacités ainsi inemployées représenterait une économie de l'ordre de 6 % (30 F par tonne).

On sait, d'autre part, que les rabais consentis à l'exportation par les sidérurgistes de la Communauté sont couramment de l'ordre de 10 à 20 %, parfois même plus, des prix en vigueur sur les marchés de la Communauté. Ils entraînent donc une perte de recettes par tonne de 2 à 4 % en moyenne. C'est dire qu'une baisse des prix de l'approvisionnement de la sidérurgie en énergie de l'ordre de 10 %, qui se traduit par une économie de 1,7 %, permet tout juste de pérenniser l'état de désordre qui règne sur le marché sidérurgique et qui est essentiellement imputable aux capacités de production excédentaires.

Quoi qu'il en soit, si justifiées qu'apparaissent des mesures spéciales en faveur de certaines industries tout à la fois grosses consommatrices d'énergie et grosses exportatrices, il serait peu raisonnable de fonder une politique énergétique sur la principale préoccupation de défendre un secteur particulier de l'activité économique au mépris d'impératifs plus fondamentaux, seuls garants de l'intérêt à moyen et long terme de la collectivité.

En tout état de cause, l'énergie n'est qu'une des composantes du prix de revient et beaucoup moins importante dans l'ensemble que bon nombre de facteurs des prix de revient qu'on renonce cependant à mettre en discussion comme on le fait pour l'énergie (27). Aussi dans la compétition entre grands blocs économiques, la variation de son prix est sans doute loin d'être aussi déterminante qu'on le prétend.

Certes, si l'ensemble des pays pratiquaient un libéralisme intégral dans leurs échanges, sans qu'intervienne la moindre protection douanière, toute modification, si petite soit-elle, du prix de l'énergie, serait de nature à compromettre la compétitivité de certains secteurs économiques dans tel ou tel pays. Mais c'est très loin d'être le cas. La quasi-totalité des activités économiques bénéficient d'une protection

(27) Cf. tableau de l'Étude sur les perspectives énergétiques à long terme, p. 55 ; cf. également l'étude du C.E.P.C.E.O. en réponse au travail précédent, p. 21.

Ces deux études montrent que les frais de personnel et d'amortissement ont dans la plupart des cas une part bien supérieure à celle des dépenses d'énergie dans le prix de revient des produits.

douanière qui se situe à un niveau de 10 à 15 % dans la Communauté, de 18 à 20 % au Royaume-Uni et de 16 à 22 % aux Etats-Unis. Précisément, la protection douanière a pour objet de compenser les écarts de prix de revient qui peuvent exister entre des industries d'un même secteur, placées dans des orbites économiques différents. Toute répercussion d'une hausse du prix de l'énergie peut donc aisément être compensée par une légère augmentation de la protection douanière ne représentant, en pourcentage, qu'une très faible part de celle-ci.

A défaut d'études plus poussées sur ce point, qui seraient cependant très intéressantes, on peut remarquer que ni le rythme de croissance économique des pays de la Communauté, ni le développement de leurs exportations en direction des pays tiers ne semble avoir été sérieusement affectés par le fait que l'énergie calorifique primaire ait été et soit encore au prix de la thermie départ nettement plus chère sur son territoire qu'aux Etats-Unis. Il est aussi manifeste qu'en matière de croissance, la Communauté européenne n'a rien à envier aux économies anglo-saxonnes. La cadence des investissements américains en Europe occidentale et particulièrement dans les pays de la Communauté n'est-elle pas le signe que le prix de l'énergie n'est pas le facteur décisif des décisions d'investissements (28).

*
**

Ces deux séries de considération touchant tant la place essentielle de l'énergie que son coût réduit dans l'économie devraient constituer.

(28) Pour mémoire nous citons ci-après la conclusion d'une enquête menée en 1961, à la demande du ministre de la Construction, par un groupe de travail présidé par le directeur de l'I.N.S.E.E., M. Closon :

« 1. — Tant en France qu'à l'étranger, l'analyse ne permet de déceler aucune « corrélation significative entre le prix de l'énergie et le degré d'industrialisation « d'un pays ou d'une région.

« 2. — L'amélioration des transports et la remise en ordre des tarifs tendent « à resserrer progressivement l'éventail des prix régionaux.

« 3. — Les différences de prix de la thermie, et surtout du kilowatt-heure, « qui résultent des conditions de livraison et des quantités consommées, sont « plus importantes que les différences de prix entre régions.

« 4. — Cet effet de masse tend à inverser le problème : c'est l'industriali- « sation qui abaisse les prix de l'énergie, ce n'est pas un faible prix de l'énergie « qui provoque l'industrialisation.

« 5. — Ce qui importe à l'industrialisation c'est une disponibilité suffisante « d'énergie, en quantité et en qualité, à tout moment et en toute saison. Malgré la « pure logique économique, il n'y a pas identité immédiate entre le problème de « la disponibilité et celui des prix.

« 6. — Pour la plupart des industries de transformation et de finition, qui « sont celles qui emploient le plus de main-d'œuvre et contribuent le mieux « à l'aménagement du territoire, le coût de l'énergie directe représente une fraction « infime (souvent moins de 1 %) des dépenses totales.

« 7. — Dans ces conditions, la valeur instrumentale d'actions sur les prix de « l'énergie doit être considérée comme nulle. »

et constituent d'ailleurs, deux données fondamentales pour l'élaboration de la politique énergétique de la plupart des grands pays industriels. Si la Communauté à son tour les faisait siennes, tout en restant ouverte par nécessité, faute de ressources propres suffisantes, aux sources d'approvisionnement étrangères, elle aurait pour premier souci de limiter les quantités importées à la satisfaction des besoins que la production indigène ne pourrait couvrir. En bref, elle veillerait dans toute la mesure du possible à réserver aux ressources indigènes la couverture des besoins vitaux et à fixer les prix de l'énergie à un niveau uniforme qui permette à la fois le maintien et même le développement des capacités de production indigènes et n'implique pas, comme c'est le cas actuellement, leur régression. L'examen des perspectives de la demande et de l'offre d'énergie que nous allons maintenant aborder, ne peut que renforcer cette détermination.

CHAPITRE II

LA DEMANDE D'ENERGIE

L'évolution de la demande d'énergie est étroitement liée, d'une part, à l'évolution de l'industrialisation du monde — ceci en raison même de la corrélation très étroite, que nous avons soulignée dans le chapitre premier, entre la dépense d'énergie et les grandeurs caractéristiques de l'économie générale et d'autre part, à son évolution démographique. Aussi, suivre le trend de la demande d'énergie revient-il à suivre le rythme de la progression économique et du mouvement démographique à travers le temps et l'espace, que ce soit à l'échelle du monde où à celle des blocs économiques ou des pays qu'ils recouvrent.

Ainsi, dans son évolution temporelle, la demande d'énergie voit-elle sa croissance affectée soit à certaines époques par les guerres et les crises économiques qui en ralentissent le cours, soit à d'autres par la volonté d'expansion économique plus ou moins affirmée et le développement de la population plus ou moins rapide. Il reste que sur la longue période, le trait dominant de la consommation d'énergie, qu'elle emprunte à la nature même des économies modernes, est la croissance. Il suffit d'indiquer que l'humanité consomme, aujourd'hui, près de 30 fois plus d'énergie par an qu'il y a un siècle (1) et que, sans doute, elle en consommera en l'an 2000 trois fois et demie à 4 fois et demie plus que maintenant, pour donner une idée très générale de la tendance à l'amplification des besoins.

Les niveaux de consommation sont également très divers dans l'espace. La révolution industrielle n'a pas gagné de suite en étendue. Elle fut longtemps confinée là même où elle avait pris naissance. Si

(1) 5,7 milliards de tec en 1965 contre 200 millions en 1860.

elle trouvait une part de son aliment à l'extérieur sous forme de matières premières ou de débouchés, son bénéfice demeurait, pour l'essentiel, l'apanage de ses promoteurs européens et américains. Il fallut la révolution d'octobre 1917 en U.R.S.S., et plus tard la révolution chinoise, pour ouvrir à certaines régions les portes du progrès économique et, de ce fait, modifier sensiblement la répartition géographique de la consommation énergétique. Mais le mouvement d'émancipation politique, qui a pris de l'importance depuis la deuxième guerre mondiale, anticipe sur le mouvement d'émancipation économique, si bien que, aujourd'hui encore, à peine un tiers de l'humanité consomme près de 80 % des disponibilités énergétiques mondiales. Il convient de réfléchir à ce que cette situation peut avoir, à terme, de paradoxal et même d'explosif dans un monde peu à peu gagné à la philosophie occidentale du progrès.

Avec l'apparition de nouvelles sources d'énergie, la répartition de la consommation entre sources d'énergie différentes s'est progressivement modifiée. Le rythme des substitutions d'une source d'énergie à une autre, déjà sensible aux Etats-Unis durant l'entre-deux-guerres, a été particulièrement rapide en Europe et en Union Soviétique depuis une quinzaine d'années. Partout on a assisté à un développement marqué de la consommation d'hydrocarbures tandis que celle de charbon déclinait en valeur relative (et en valeur relative seulement).

Le processus de substitution a été d'autant plus rapide que régressait plus vite le champ des emplois spécifiques à telle ou telle source d'énergie, et que s'étendait le secteur concurrentiel. Si la demande globale d'énergie est relativement inélastique, on constate, en revanche, une très grande élasticité dans le mouvement de substitution entre formes d'énergie concurrentes, et ceci en dépit des inerties structurelles.

Ce sont toutes ces tendances de la consommation que nous nous proposons d'examiner rapidement pour mieux situer la part de la Communauté dans la demande mondiale. Après un retour sur le passé, nous chercherons à dégager quelques perspectives d'avenir.

SECTION I

LES CARACTERES ET L'ÉVOLUTION PASSÉE DE LA DEMANDE D'ÉNERGIE

Dans les développements qui suivent, nous nous référerons au tableau joint encarté, établi à partir des statistiques de l'O.N.U., qui donne pour le passé un aperçu de l'évolution de la consommation par source d'énergie et par grande région.

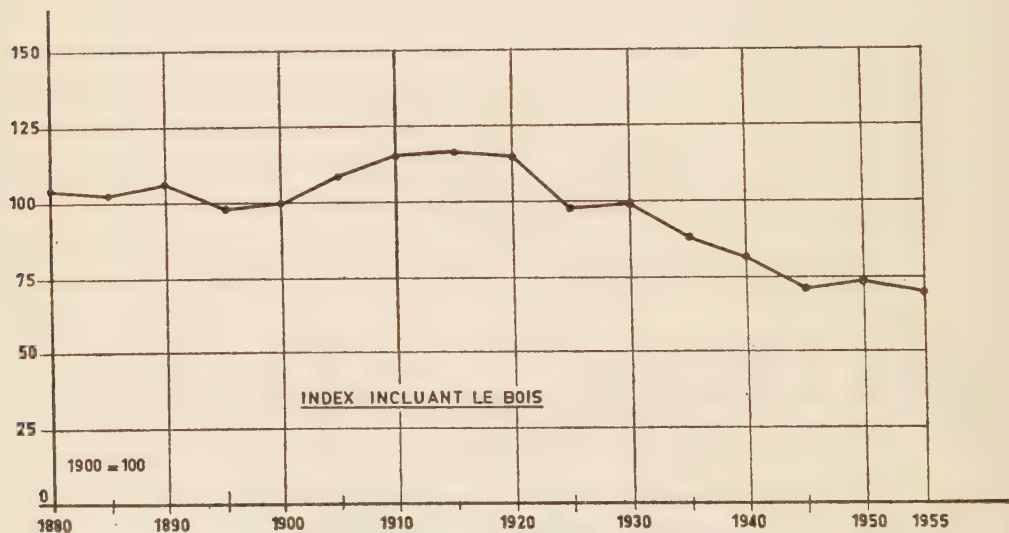
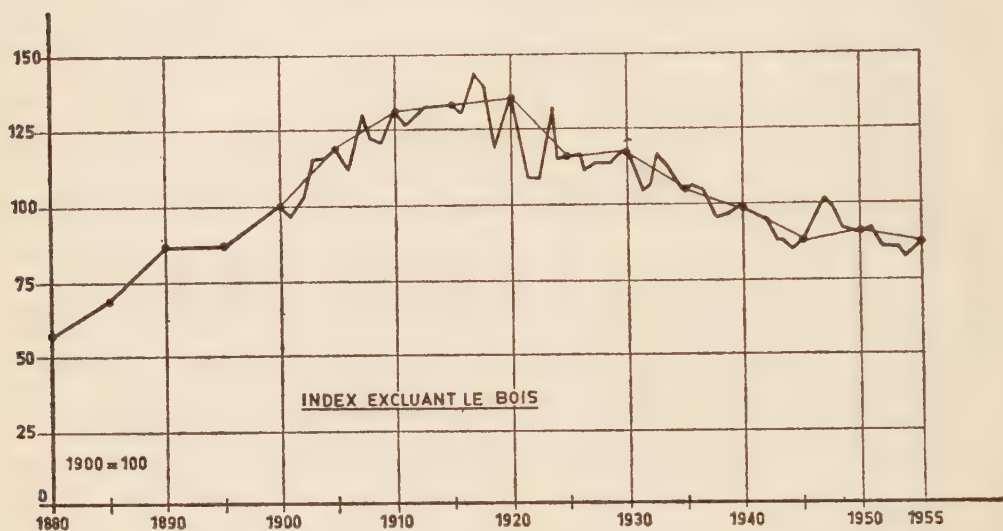
TABLE 52. ENERGY CONSUMPTION PER UNIT OF GROSS NATIONAL PRODUCT, FIVE-YEAR INTERVALS, 1880-1955

Year	Indexes of energy consumption per unit of GNP (1900 = 100)			Percentage change		Average annual percentage rate of change	
	Index of GNP measured in 1929 dollars (1)	Mineral fuels, hydropower, and fuel wood (2)		Mineral fuels, hydropower, and fuel wood (4)	Mineral fuels and hydropower, excl. fuel wood (5)	Mineral fuels, hydropower, and fuel wood (6)	Mineral fuels and hydropower, excl. fuel wood (7)
		Mineral fuels, hydropower, and fuel wood (3)	Mineral fuels and hydropower, excl. fuel wood (3)				
1880....	50.0	104.4	56.8	-1.5%	1880-85	-0.3%	1880-85
1885....	57.3	102.8	68.2	+3.8	1885-90	+20.1%	+3.7%
1890....	68.6	106.6	86.6	+7.9	1890-95	+27.0	1885-90
1895....	81.4	98.2	86.9	+1.8	1895-1900	+0.3	1890-95
1900....	100.0	100.0	100.0	+10.0	1900-1905	+15.1	1895-1900
1905....	125.3	110.0	119.8	+6.2	1905-10	+19.8	1900-1905
1910....	147.9	116.8	132.2	+0.3	1910-15	+10.4	1905-10
1915....	158.2	117.1	134.2	-0.8	1915-20	+1.5	1910-15
1920....	191.9	116.2	136.0	-15.1	1920-25	+0.1	1915-20
1925....	237.0	98.6	116.3	+0.7	1925-30	-0.2	1920-25
1930....	249.1	99.3	118.0	-10.3	1930-35	-3.2	1925-30
1935....	239.4	89.1	105.2	-6.7	1935-40	+0.2	1930-35
1940....	316.8	83.1	99.5	-13.4	1940-45	-2.1	1935-40
1945....	473.7	72.0	87.7	+3.8	1945-50	-1.4	1940-45
1950....	490.6	74.7	91.5	-4.7	1950-55	-2.8	1945-50
1955....	597.6	71.2	87.8	+11.3	1880-1920	+0.7	1950-55
				-38.7	1920-1955	-1.0	1880-1920
						+0.3	1920-1955
						-1.4	-1.2

SOURCES: Appendix Tables IX and XIII. The authors thank John W. Kendrick who made available his estimates of GNP (Department of Commerce concept) which are derived from estimates of Simon Kuznets for the period prior to 1929. These will be published in the forthcoming National Bureau of Economic Research volume, *Productivity Trends in the United States*. Kendrick's estimates of GNP in 1920 dollars were shifted to an index with 1900 = 100.

Extrait de *Energy in the American Economy 1850-1975 - Its History and Prospects*, by Sam H. Schurr and Bruce C. Netschert, p. 158.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE
PAR UNITÉ DE PRODUIT NATIONAL BRUT
de 5 ans en 5 ans (1880-1955)



Extrait de "Energy in the American Economy 1850-1975 - Its History and Prospects"
by Sam H. Schurr and Bruce C. Netschert p. 159.

Extrait de NATIONAL FUELS AND ENERGY STUDY

SOURCE: BUREAU OF MINES AND DEPARTMENT OF COMMERCE,
OFFICE OF BUSINESS ECONOMICS

INDEX 1909 = 100



I. — Les caractères de la demande d'énergie.

A. — INFLUENCE DE LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE SUR LA CORRÉLATION ENTRE P.N.B. ET CONSOMMATION D'ÉNERGIE.

La consommation d'énergie a crû en même temps que se développait le progrès économique, et à une cadence assez voisine de celui-ci.

Aux Etats-Unis, pays pour lequel nous disposons de statistiques rétrospectives très homogènes, on constate une corrélation très étroite entre l'évolution du produit national brut et celle des besoins d'énergie, comme l'attestent le tableau et les graphiques pages 33, 34 et 35. Mais le rapport entre l'accroissement du produit national brut et celui de la consommation d'énergie se modifie dans le temps. Dans une première période, qui va des débuts de l'industrialisation à 1937, la consommation d'énergie croît en moyenne au même rythme que le produit national brut. A partir de 1937, la cadence de croissance du produit national brut l'emporte sur celle des besoins d'énergie. Au reste, il s'agit d'un phénomène général, qui s'observe dans tous les pays, et qui est lié au processus même de l'industrialisation. Axé au départ sur la construction de l'infrastructure de l'économie, qui nécessite une consommation très importante d'énergie, ce processus se différencie peu à peu, entraînant un déplacement de la consommation vers des branches transformatrices consommant relativement moins d'énergie. A cette modification progressive de la structure économique s'ajoute l'amélioration du rendement énergétique de l'équipement industriel et domestique (2).

Ce phénomène est aussi perceptible dans les pays de la Communauté. Il est clair qu'à la naissance de la Communauté, les six pays membres ne se trouvaient pas au même stade de développement économique et ne possédait pas la même structure économique. Dès lors, l'évolution de leurs structures industrielles respectives ne pouvait être uniforme. On constate, par exemple, que l'Italie et les Pays-Bas ont, de 1953 à 1963, presque triplé leur production d'acier brut et de fonte brute, alors que les autres pays de la Communauté l'ont à peine doublé. Ces disparités de structure industrielle et de croissance s'expri-

(2) Réduction de la mise au mille de coke par tonne de fonte, de 1.000 à 650 kg dans la Communauté entre 1955 et 1967, réduction des quantités d'énergie nécessaire à la production de 1 kWh thermique (en France : 5.000 kcal/kWh en 1947 contre 2.860 kcal/kWh en 1960 et sans doute 2.300 à 2.400 kcal/kWh en 1980), réduction de 4 % par an, à production industrielle constante, de la consommation de l'industrie, par suite des progrès sur le rendement thermique des installations utilisatrices ; ce qui signifie que « la consommation n'augmente pas tant que la production industrielle ne croît pas à un rythme supérieur à 4 % par an », *Le Charbon - Panorama économique*, M. GARDENT, p. 92.

ment dans les rapports différents que l'on peut établir pour chacun d'eux entre l'accroissement du produit national brut et celui de la consommation d'énergie durant les dix dernières années (cf. tableau après) :

Pays	I	II	1953/1963
	Taux moyen d'accroissement annuel de la consommation d'énergie	Taux moyen d'accroissement annuel du PNB	Rapport I/II
Allemagne	4,3	6,3	0,680
France	4,68	4,9	0,950
Italie	8,05	5,9	1,360
Pays-Bas	5,57	4,4	1,260
Belgique	3,01	3,2	0,990
Luxembourg	3,42	2,3	1,490
Communauté	4,90	5,40	0,900

Si donc il existe une corrélation significative entre le produit national brut et la consommation d'énergie, elle n'est constante ni dans le temps, ni dans l'espace et, de ce fait, ne peut qu'être utilisée avec prudence pour établir une prévision de besoins à partir de certaines hypothèses de croissance économique.

B. — L'INÉLASTICITÉ DE LA DEMANDE GLOBALE D'ÉNERGIE.

Cette corrélation va de pair avec la très faible élasticité de la demande globale d'énergie. À un certain niveau de l'activité économique, et pour une structure donnée de l'économie, correspond une consommation d'énergie à peu près incompressible. Il est bien certain que dans les secteurs productifs « l'élaboration d'une unité de produits exige, dans une technique donnée, une quantité d'énergie relativement bien définie » (3). De même, un niveau de revenu déterminé entraîne une certaine consommation d'énergie domestique peu élastique. Les raisons principales en sont sans doute que l'énergie contribue, le plus souvent, à la satisfaction de besoins fondamentaux et qu'en outre elle n'occupe qu'une place réduite tant dans les prix de revient des produits hautement élaborés que dans les dépenses domestiques.

(3) Cours de M. MAJORELLE à l'Institut d'Etudes politiques (1956-1957) sur l'économie de l'énergie, mis à jour le 1^{er} mars 1959 par M. GOUNY.

Cette relative rigidité de la demande globale d'énergie a pour conséquence essentielle que toute surabondance ou pénurie temporaire dans l'offre d'énergie a une répercussion immédiate sur le niveau des prix. Ainsi, dans les années de haute conjoncture de 1956-1957, à un moment où les sidérurgistes de la Communauté redoutaient la pénurie et devaient faire face à un accroissement rapide de leurs besoins en coques et fines à coke, ils ont consenti à payer des fines américaines jusqu'à 26 \$ la tonne (prix cif) en décembre 1956, soit en ordre de grandeur le double des prix cif en vigueur en 1954 et de ceux couramment pratiqués au départ des différents bassins de la Communauté. En revanche, dès que les signes de l'abondance apparurent, les consommateurs ne cessèrent de réclamer des prix toujours plus bas.

A l'inverse, mais pour la même raison fondamentale, à savoir sa rigidité, la demande totale d'énergie est peu sensible aux variations de prix; un auteur américain, Searl, a pu affirmer qu'aux U.S.A. un doublement ou un triplement des prix de l'énergie ne serait pas de nature à affecter gravement le rythme de la croissance économique et donc le rythme d'accroissement de la consommation d'énergie. On constate de surcroît que l'élasticité de la consommation d'énergie par rapport au produit national brut peut être la même pour des pays où les prix de l'énergie sont cependant très différents, Etats-Unis et Communauté Européenne par exemple.

C. — ALÉAS CLIMATIQUES.

Pour rigide qu'elle soit dans un contexte économique déterminé, la demande d'énergie est tout de même soumise aux aléas de la nature. Les facteurs climatiques ont un impact direct sur le niveau de la consommation et en ce qui concerne l'électricité sur la répartition de la production entre les centrales hydrauliques et les centrales thermiques. Selon le coefficient d'hydraulicité, la production des centrales thermiques varie et ces variations sont d'autant plus amples que l'équipement hydraulique tient une plus grande part dans la production totale d'électricité. En France, des études d'E.D.F. ont montré que les variations possibles sont de $\pm 12\%$. La rigueur de l'hiver influe également sur la consommation des foyers domestiques et de l'industrie. Mais au total, même si les facteurs climatiques entraînent des variations qui peuvent atteindre en plus ou en moins 1 à 3 % de la consommation d'énergie totale, leurs effets peuvent visiblement être maîtrisés par le mouvement des stocks et dans la mesure où ils jouent tantôt dans un sens et tantôt dans l'autre, ils sont à peu près neutres au regard du trend de la consommation d'énergie.

II. — L'évolution dans le temps de la demande d'énergie.

Jusqu'en 1914, on est frappé par la régularité de son expansion; de 1860 à 1913, la consommation mondiale qui se trouve localisée, pour l'essentiel, en Europe Occidentale et aux Etats-Unis, a progressé au rythme moyen de 3 à 3,5 % par an et le mouvement démographique restant relativement modéré (+ 0,6 à 0,7 % par an), la consommation d'énergie par habitant s'est, en conséquence, développée à une cadence de 2,5 à 3 % par an.

Le charbon qui, dans cette fin du XIX^e et ce début du XX^e, jouit encore d'un quasi-monopole dans la plupart des emplois (cf. tableau sur l'évolution de la consommation), assure pour l'essentiel la couverture des besoins énergétiques. L'électricité hydraulique couvre une part insignifiante des besoins et si les hydrocarbures fournissent déjà en 1914 près de 10 % de l'énergie consommée aux U.S.A. (4), en Europe Occidentale, il n'est encore question que de pétrole lampant et le gaz naturel est inconnu.

Dans les années 1910, en Angleterre comme en France, l'énergie consommée va pour près de 20 % aux foyers domestiques, pour 17 à 20 % à l'industrie sidérurgique, pour 7 à 9 % à l'industrie gazière, pour 7 % (Grande-Bretagne) à 14 % (France) aux chemins de fer et pour le solde, soit quelque 40 à 45 %, aux autres secteurs de l'industrie et à la consommation propre des houillères.

Aux Etats-Unis, la répartition de la consommation entre secteurs utilisateurs ne semble pas avoir été très différente, à ceci près que les chemins de fer, à eux seuls, absorbent 35 % environ de la production charbonnière. En outre, les produits pétroliers ont déjà fait une discrète apparition sur le marché américain. Ils sont utilisés à concurrence de 20 % comme carburant, de 25 % comme pétrole lampant, et de près de 50 % comme « huile de chauffe », notamment dans la marine, les chemins de fer, l'industrie gazière et la production d'électricité.

*
**

C'est alors que commence pour le monde une longue période troublée : deux conflits mondiaux, particulièrement ressentis dans les pays d'Europe Occidentale qui seront le théâtre des opérations militaires; une crise économique sans précédent dans son ampleur qui, partie des Etats-Unis, affecte plus ou moins profondément toutes les économies occidentales et remet en cause les fondements du dogme libéral et la foi en son efficacité; à l'Est, la révolution de 1917 en

(4) Le gaz naturel à lui seul en fournit près de 4 %.

Russie et à sa suite la naissance d'une nouvelle puissance économique qui, en quelque 30 ans, accomplira une véritable mutation industrielle et le disputera aux grandes économies de l'Occident.

Le mouvement de la consommation mondiale d'énergie en sera ralenti, de même que celui de la production. De 1913 à 1952, l'une et l'autre n'augmentent plus qu'à un taux annuel à peine supérieur à 2 %, avec une très grande disparité selon les régions du monde.

L'économie américaine connaît un véritable mouvement cyclique. Si la période est caractérisée dans son ensemble par une croissance annuelle du produit national brut de 2,85 % et une croissance de la consommation d'énergie de 1,93 % — le coefficient d'élasticité de la consommation d'énergie s'établit donc à environ 0,7 —, elle est marquée très nettement par deux phases d'expansion (1913 à 1925 et 1935 à 1945) encadrant les deux guerres mondiales. La première est suivie d'une crise sans précédent et la seconde d'un ralentissement très net de l'expansion économique, comme l'indique le tableau ci-après :

	Taux d'accroissement moyen du PNB	Taux d'accroissement moyen de la consommation énergétique
1913 à 1925	3,03 %	1,60 %
1925 à 1935	0	0
1935 à 1945	7,12 %	5,13 %
1945 à 1952	1,89 %	1,3 %

Quant aux pays d'Europe occidentale, ils sont aussi durement éprouvés par les guerres que par la crise. En outre, leurs gouvernements hormis ceux de l'Allemagne et de l'Italie, qui engagent leurs pays respectifs dans l'aventure fasciste et assurent le plein emploi des forces productives en préparant la guerre au sein d'une économie autarcique, se révèlent incapables d'imaginer et de promouvoir une politique de progrès susceptible de mettre fin à la récession, marquée tout à la fois par le sous-investissement et le sous-emploi.

On pourrait presque dire que la volonté de progrès est absente de l'Occident européen. Aussi, bien que les statistiques fassent défaut, on peut considérer que le plafonnement de la production industrielle, qui caractérise la situation française de 1913 à 1938, est également le fait de nombreux pays d'Europe occidentale. Il en résulte que la consommation énergétique de l'Europe occidentale, de 1913 à 1952, augmentera à peine de 1 % par an. Celle des pays de l'actuelle Com-

munauté sera marquée, de 1919 à 1952, par une progression annuelle encore plus lente (0,65 %).

L'U.R.S.S., en revanche, en dépit des difficultés intérieures inhérentes à l'établissement du nouveau régime et malgré l'épreuve de la seconde guerre mondiale qui mobilisera et détruira pendant trois ans une part importante de son potentiel humain et économique de production, connaît, du moins à partir de 1929, date à laquelle les renseignements statistiques se font un peu plus précis, un rythme d'expansion économique nettement supérieur à celui des économies occidentales. Le développement de la consommation d'énergie (6,66 % par an entre 1929 et 1952) en donne la mesure en ordre de grandeur.

D'un autre côté, l'augmentation de la population dans le monde se fait à un rythme annuel environ deux fois plus élevé que celui de la période précédente (1,34 % contre 0,6 %). Il est aussi extrêmement variable selon les régions de 1929 à 1952 : 1,08 % aux U.S.A., 0,83 % en Europe occidentale, 2 % en U.R.S.S. Dès lors, si de 1929 à 1952 la consommation d'énergie par habitant augmente en moyenne d'environ 1 % par an dans l'ensemble du monde, sa progression est insignifiante en Europe occidentale (+ 0,2 %), modérée en Amérique du Nord (0,6 %) et très élevée en U.R.S.S. (+ 5 %).

*
**

A partir de 1952, la période de reconstruction des économies dévastées par la guerre est pratiquement achevée à l'Est et à l'Ouest. Pour les pays industrialisés au rang desquels la Chine prétend maintenant accéder, s'ouvre une phase de croissance économique sans précédent. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale se dessinait une ère nouvelle. Si importantes et affirmées que fussent les oppositions idéologiques et politiques entre les blocs rivaux et si vives les tensions qui en résultaient, on ne pouvait plus imaginer les résoudre en recourant à l'arme de la guerre classique. La possession de la bombe atomique, à partir du moment où elle était commune aux grandes puissances, rendait incertaine l'issue de tout conflit armé. Ce que l'on a appelé « l'équilibre de la terreur » obligeait à porter l'affrontement sur le terrain économique qui allait prendre une importance décisive dans la stratégie des grandes puissances et dans la compétition entre l'Est et l'Ouest. Si des conflits éclatent (Corée, Viet-Nam, etc.) qui marquent bien que les tensions de tous ordres ne sont pas résolues, ils demeurent jusqu'alors localisés et de ce fait, l'élan économique en est moins compromis que stimulé.

Il y a aussi une série de circonstances et d'éléments qui font que, après l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, l'Europe occidentale découvre le

chemin d'une expansion économique voulue et maîtrisée et s'y engage résolument tandis que s'affirme, à l'instigation des Etats-Unis et à leur profit, la solidarité monétaire et économique du monde libre.

Sous l'influence notamment de la pensée de Keynes qui a donné un sang nouveau à la pensée économique et défini les conditions d'une politique de croissance et de plein emploi et sous l'impulsion directe de quelques hommes politiques éclairés, plusieurs pays européens mettent au point un système de planification « souple et indicative » qui vise à promouvoir le progrès économique et social dans le respect des équilibres fondamentaux. Pour la première fois, on cherche à orienter et maîtriser les mécanismes complexes de la machine économique.

D'un autre côté, une prise de conscience s'effectue de la nécessité pour des économies qui ont une même nature technicienne d'établir un ordre économique et monétaire international susceptible de favoriser le développement des échanges internationaux. Cette nécessité est tout particulièrement ressentie par les Etats-Unis dont l'économie dominante a besoin de trouver à l'extérieur des débouchés croissants. Ce souci d'un intérêt commun au sein du monde occidental s'exprime dès 1944 par les accords de Bretton-Woods qui créent le Fonds Monétaire International (F.M.I.). Il s'exprime aussi dans la Charte de La Havane (1948) qui, bien que non ratifiée, consacrera une orientation vers la libéralisation progressive du commerce international. Enfin, du même esprit procède l'aide Marshall à l'Europe occidentale dont les justifications économiques et politiques sont complémentaires. A sa suite, l'O.E.C.E. puis l'O.C.D.E. tenteront également de jeter les bases d'une coopération monétaire et économique plus intense entre les pays atlantiques. La création des Communautés européennes renforcera encore les liens existants entre les six pays qui les composent.

Tous ces éléments créent donc un contexte favorable à l'expansion des économies industrielles. Le danger — mais il est à long terme — est que cette expansion ne profite qu'aux nations les plus riches et se fasse dans l'ignorance ou même au détriment des autres nations. Il est patent que le fossé ne cesse de s'élargir entre les unes et les autres. A cet égard, la multiplication des institutions et des formes d'aides intéressant les pays sous-développés est davantage le signe d'une prise de conscience du problème que d'une volonté réelle d'y trouver une solution efficace.

Dans le même temps, l'expansion démographique mondiale prend une allure explosive (+ 2 % par an), trois fois plus rapide qu'avant la première guerre mondiale. La progression la plus forte s'enregistre dans le monde sous-développé (2,5 %), alors que dans les pays indus-

trialisés, hormis les Etats-Unis où elle atteint 1,75 %, elle ne dépasse pas 1 %.

Dès lors, toutes les conditions sont réunies pour que s'accélère la demande d'énergie; avec un rythme de développement de 5 % par an qui est 2 fois 1/2 plus rapide que celui de la période précédente, elle va presque doubler de 1952 à 1965.

Si l'on juge seulement par le taux de croissance annuelle, l'économie russe et à sa suite l'économie chinoise, servies en quelque sorte par un retard notable, prennent la tête du mouvement d'expansion. Le produit national brut de l'U.R.S.S. augmente à une cadence qui, de l'ordre de 9 % (5) jusqu'à 1958 tout au moins, est deux fois plus rapide que celle enregistrée dans les pays de la Communauté Européenne (4 à 5 %) et trois fois plus élevée que celle constatée aux U.S.A. (environ 3 %). A partir de 1958, on assiste en revanche à une relative uniformisation des taux de développement, cependant toujours plus élevés à l'Est qu'à l'Ouest. Ces disparités s'expliquent par l'affectation à l'investissement de 32 % du P.N.B. en U.R.S.S., de 17 % aux U.S.A. et de 23 % dans la Communauté. Il s'y ajoute que, en U.R.S.S., ces investissements sont concentrés pour les 9/10 dans les branches qui produisent des biens d'équipement alors que les investissements directement productifs ne représentent dans les pays d'Europe occidentale qu'à peine la moitié des investissements globaux.

Certes, au terme de cette période, en 1964, les Etats-Unis conservent encore une avance considérable puisque, avec une population (192 millions d'habitants) à peine supérieure à celle de la Communauté (181 millions d'habitants) et nettement inférieure à celle de l'U.R.S.S. (227 millions d'habitants), leur produit national brut (638 milliards de dollars) est plus de deux fois supérieur à celui de la Communauté (275 milliards de dollars) et deux fois plus élevé que celui de l'U.R.S.S. (320 milliards de dollars). Il n'en reste pas moins que le niveau de développement de l'U.R.S.S. n'est plus très éloigné de celui des pays de la Communauté. Seul subsiste un écart notable dans le revenu disponible par habitant, à l'avantage de la Communauté, écart qui tient au fait que la part du produit affectée à la croissance économique (investissements productifs) et à la défense est beaucoup plus importante en U.R.S.S. que dans les pays occidentaux.

Ces conditions de croissance, variables d'un pays à l'autre, se reflètent dans la consommation de l'énergie qui progresse entre 1952 et 1963 au rythme annuel de 20 % en Chine (sous réserve de l'exactitude des statistiques relatives à ce pays assez secret), de 3,2 % en U.R.S.S.,

(5) J.-M. COLETTE : *Le taux de croissance du revenu national soviétique*. Jan MARCZEWSKI : *Le duel U.S.A.-U.R.S.S., qui va gagner la course à la croissance ?*

de 9 % au Japon, de 2,81 % aux U.S.A. et de 4,55 % dans la Communauté Economique Européenne.

Le coefficient d'élasticité (rapport des augmentations relatives annuelles entre demande d'énergie et produit national brut) est égal ou supérieur à 1 dans le monde communiste, et nettement inférieur aux U.S.A. (0,7 %). Cela confirme bien que la consommation d'énergie par unité de produit national tend à diminuer au fur et à mesure que l'économie d'un pays atteint un stade plus avancé de développement.

La Communauté Economique Européenne, considérée dans son ensemble, occupe une place intermédiaire entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis tant pour le rythme moyen de sa croissance économique (5,65 % par an de 1953 à 1964) que pour le rapport entre l'augmentation du produit national brut et celle de la consommation d'énergie qui se situe à 0,823. Le tableau encarté fait apparaître cette évolution non seulement pour l'ensemble de la Communauté, mais aussi pour chaque pays qui la compose. On y constate :

- que l'Allemagne et l'Italie ont bénéficié d'un taux de croissance particulièrement élevé,
- que le niveau absolu de la consommation d'énergie par rapport au P.N.B. est également très variable d'un pays à l'autre, ce qui traduit la diversité des structures économiques. Avec un P.N.B. équivalant à celui de la France, l'Allemagne a une consommation d'énergie supérieure de 70 % à celle de la France. Bien que la consommation d'énergie par habitant soit sensiblement plus faible en France (3 tec) qu'en Allemagne (4,3 tec), le revenu moyen par habitant y est donc légèrement plus élevé. La consommation d'énergie par habitant, si elle est un bon indicateur du niveau de vie, ne suffit pas à sa mesure. D'autres éléments (climat, structures diverses) méritent d'être pris en considération sous peine de méprises grossières.
- que le coefficient d'élasticité qui mesure le rapport entre l'accroissement du P.N.B. et l'accroissement de la consommation d'énergie est assez variable d'un pays à l'autre selon son état de développement et la composition de son produit national. L'Allemagne ayant une structure industrielle plus développée que celle de la France, l'accroissement de la production industrielle y nécessite une moindre consommation d'énergie. En revanche, le très rapide développement des structures industrielles de base (chimie, sidérurgie, industries du raffinage) qu'ont connu les Pays-Bas et l'Italie explique sans doute un coefficient d'élasticité très élevé.

III. — La répartition de la consommation dans l'espace.

A la faveur des événements politiques et économiques que nous venons d'évoquer sommairement, la répartition géographique de la consommation d'énergie a subi certaines modifications que résume le tableau ci-après.

Les pays européens de l'Est ont, en quelque trente ans, rattrapé et même dépassé le niveau de consommation moyen des pays d'Europe occidentale. Aussi, leur part dans la consommation mondiale s'est-elle élevée rapidement (de 4 à 15 % pour l'U.R.S.S., de 7 à 21 % pour l'ensemble des pays communistes d'Europe), tandis que celle des pays d'Europe occidentale se réduisait de 30 à 21 % et celle de la Communauté de 16 à 11 %. En y incluant la Chine, le bloc communiste a pris dans la consommation mondiale un poids (30 %) équivalant à celui des U.S.A.

Au sein du monde industrialisé, si l'on exclut la Chine qui est encore au début de son développement et les Etats-Unis qui en sont, à l'inverse, à un stade très avancé, la consommation d'énergie par habitant présente une certaine uniformité : elle se situe entre 3 et 4 tec par an.

En revanche, dans les pays sous-développés, la consommation d'énergie par habitant, bien qu'elle ait triplé depuis trente ans, demeure, en moyenne, au niveau dérisoire en valeur absolue comme en valeur relative, d'environ 300 kgs par an.

Ainsi une minorité privilégiée, qui groupe entre l'Amérique du Nord et l'Europe dans son ensemble à peine plus de 25 % de la population mondiale, s'approprie avec une consommation moyenne par individu de 4,5 tec par an, 4/5 des disponibilités énergétiques du monde, tandis que le reste de l'humanité, avec 75 % de la population mondiale, ne dispose que d'à peine 20 % de l'énergie mondiale, soit quelque 0,4 tec par habitant.

Cette situation pose un problème inquiétant pour l'avenir, sur lequel nous aurons à revenir. De deux choses l'une, en effet, ou bien les pays sous-développés le resteront dans une large mesure et les nations industrialisées, celles d'Europe occidentale, en particulier, pourront continuer d'y trouver le complément indispensable à leurs ressources énergétiques propres notoirement insuffisantes, ou bien les nations sous-développées, mettant à profit la philosophie et l'expérience que leur a léguées l'Occident, chercheront à relever progressivement leur niveau de vie et les conditions actuelles d'approvisionnement.

Evolution de la part en pourcentage des régions et pays figurant ci-dessous dans la Consommation mondiale d'énergie (col. 1), la Population mondiale (col. 2) et Consommation d'énergie par habitant — en tec — (col. 3)									
	— 1929 —			— 1952 —			— 1962 —		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1. Amérique du Nord	47,5	7,1	6,5	45,3	6,7	7,77	36,4	7,2	8
U.S.A.	44,5	6,5	6,5	41,5	6,1	7,82	32	6	8,7
2. Europe occidentale	30,7	13,4	2,2	23,7	12	2,29	21	10,2	3,2
G.B.	10,2	2,4	4,2	7,9	2	4,6	5,5	1,7	5
C.E.E.	16,3	8	2	11,6	6,2	2,2	10,9	5,6	3,02
Total (1 + 2)	78,2	20,5		69	18,7		57,4	17,4	
3 ¹ . U.R.S.S.	4	6,7	0,6	10,9	7,8	1,6	14,8	7,1	3,16
3 ² . Europe actuellement communiste	3,1	5,4	1,4	7	3,7	2,3	6,9	3	3,5
Total (1 + 2 + 3 + 3²)	90,3	32,6		86,9	30,2		79,1	27,5	
3 ³ . Asie communiste	1,4	23,4	0,06	2,2	23	0,11	8,5	23,8	0,56
3. TOTAL pays communautés	13,5	35,5	0,33	20,1	34,5	0,61	30,2	33,9	1,37
Total (1 + 2 + 3)	91,7	56		89,1	53,2		87,6	51,3	
4. Afrique	1	7,5	0,12	1,5	7,3	0,23	1,4	7,1	0,3
5. Amérique latine	1,5	6,2	0,23	2,9	7,2	0,47	3,6	7	0,8
6. Asie non communiste	4,6	30	0,11	5,3	31,7	0,2	6,8	34	0,31
6 ¹ . Moyen-Orient	0,2			0,6	3,3	0,22	0,9	4,6	0,32
6 ² . Extrême-Orient	4,4			4,7	28,4	0,19	5,9	29,5	0,31
Japon	2	3,6	0,7	2,6	3,3	0,9	3,3	3	1,7
7. Océanie	0,9	0,5	1,7	1,2	0,5	2,74	1,2	0,5	3,6
Monde			0,96			1,15			1,56

ment énergétique du monde industrialisé pourraient en être profondément bouleversées (6).

IV. — Répartition de la consommation entre sources d'énergie primaire.

L'évolution de l'économie énergétique depuis le début du siècle est aussi caractérisée par l'apparition sur le marché d'énergies nouvelles (pétrole, gaz naturel, hydro-électricité) qui, à l'exception des secteurs de consommation spécifiques, ont privé le charbon de sa situation quasi monopolistique.

Le tableau, page 48, donne une image partielle de cette évolution.

Les combustibles solides qui, au début du siècle, fournissaient 95 % de l'approvisionnement mondial en énergie en assurent aujourd'hui moins de la moitié. Depuis 1929, plus de 70 % des besoins nouveaux ont été couverts essentiellement par le pétrole et le gaz naturel.

Cette tendance, qui est générale et s'observe dans le monde entier, s'est manifestée d'abord aux U.S.A. Dans l'entre-deux-guerres, les hydrocarbures y intervenaient déjà pour quelque 30 % dans la consommation. C'est aussi dans ce pays que le mouvement de substitution est le plus avancé, puisque les hydrocarbures couvrent actuellement plus de 70 % des besoins.

Dans les pays de la Communauté, le phénomène n'a guère été perceptible avant les années 1950, avec les importations croissantes de pétrole et le très rapide développement des huiles de chauffe. C'est ce qui explique que les rédacteurs du Traité de Paris ont pu ignorer la source d'énergie qui, plus que tout autre élément, allait constituer l'obstacle principal à l'expansion d'abord et à l'équilibre ensuite du marché charbonnier communautaire.

L'intensité de la concurrence des produits pétroliers combustibles apparaît très nettement dans le tableau ci-après (p. 49).

Au départ, étant donné la faible part des produits pétroliers combustibles dans la couverture des besoins totaux d'énergie de la Communauté (6 % de la consommation totale hors carburants en 1953), leur expansion annuelle rapide (20 %) ne couvrait qu'un tiers

(6) S'il est évident que le simple progrès technique, ne serait-ce qu'au niveau des transports, favorise la multiplication des échanges internationaux et le recours croissant de pays évolués aux ressources en matières premières de pays sous-développés, le progrès des techniques d'information (radio, télévision) alertent ces pays sur les conditions mêmes de leur développement et il ne pourra pas ne pas en résulter à brève échéance une prise de conscience des contraintes que fait peser sur ce développement l'attitude commerciale des pays évolués.

Evolution en pourcentage de la répartition de la consommation d'énergie
entre sources d'énergie suivant les grandes régions du monde

	1929				1952				1962			
	C.S.	C.L.	G.	H.	C.S.	C.L.	G.	H.	C.S.	C.L.	G.	H.
Amérique du Nord	65	21	8,5	5,5	32,5	35,4	23,5	8,6	21,3	38	31,4	9,3
U.S.A.	66	21,5	9	3,5	32,5	36,6	25,4	5,5	22,3	38,3	32,8	6,6
Europe occidentale	89	4		7	76,2	11,9	0,4	11,5	52,6	31,4	2	14
G.-B.	96	4			90	9,6		0,4	71,1	27,1		1,8
C.E.E.	91	2,6		6,4	77,5	10,9	0,7	10,9	54	33	3,3	9,8
Pays communistes :												
U.R.S.S.	71	28	0,5	0,5	75,5	20	2,4	2,1	53,6	26,7	13,6	6,1
Europe orientale	95	5			97	3			93,6	2,9		3,5
Asie												
Afrique	86	14			76	21,7		2,3	65,4	23,3	0,8	10,5
Amérique Latine	35	56	1,5	7,5	12	67,3	8,4	12,3	5,7	66,5	14,3	13,5
Moyen-Orient	50	50			30	70			10,9	79,5	10,9	9,6
Extrême-Orient	74	11,5		14,5	62,5	16,2	1,2	20,1	48	33	2,4	16,6
Japon	70	7,5		22,5	60	7,9	0,2	31,9				
Océanie	79	16		5	64,5	27,2		8,3	50	33		17
Australie												
Monde	76	14	4,2	5,8	55	25,4	11,5	8,1	45	30,9	14,8	9,3

C.S. = combustibles solides.
C.L. = combustibles liquides.

G. = gaz.
H. = hydroélectricité.

CONSOMMATION APPARENTE D'ÉNERGIE PRIMAIRE DANS LA COMMUNAUTE
(en Mtec)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Charbon : t = t	238,8	247,4	268,2	285,9	287,4	255,3	243,5	254,9	249,5	255,9	268,2	251,2	236
Lignite	27,9	30	31,7	32,6	33,5	33,3	33,1	33,6	34,1	35,6	37,5	38,5	36
Produits pétroliers combustibles	20,2	24,5	29,3	36,6	39,1	48,6	55,8	68,8	80,2	103,5	125,5	148,3	177
Gaz naturel	3,3	4,3	5,4	6,8	7,5	7,9	10,1	12,5	14,5	16,1	16,9	18,6	22
Electricité hydraulique, géothermique, nucléaire	29,7	31,1	32,2	31,4	30	36,6	34,9	40,6	37,4	34,1	39,5	35,1	40
Total sans carburants	319,9	337,3	366,8	393,3	397,5	381,7	377,4	410,4	415,7	445,2	487,6	491,7	511
Carburants	21,3	24,3	27,9	31,3	31,8	35,9	39,3	44,2	49,8	56,5	63	70	75
Total avec carburants	341,2	361,6	394,7	424,6	429,3	417,6	416,7	454,6	465,5	501,7	550,6	561,7	586

N. B. — Les chiffres relatifs aux produits pétroliers ne prennent pas en compte les pertes de raffinage.

des besoins nouveaux d'énergie apparus d'une année à l'autre, soit 4 Mtec sur 12 à 15 Mtec, laissant au charbon indigène la possibilité de se développer.

Aujourd'hui, les produits pétroliers combustibles et le gaz naturel comptent pour près de 35 % dans la consommation d'énergie totale et leur expansion, au rythme de 20 % par an, apporte chaque année au marché 35 Mtec, soit 10 à 15 Mtec de plus que l'accroissement annuel global en valeur absolue des besoins d'énergie.

Il en résulte inévitablement une régression de la consommation charbonnière non plus seulement en valeur relative, mais aussi en valeur absolue (moins 15 Mt. en 1965 et moins 25 en 1966). Cette mise en question de la consommation, et par voie de conséquence de la production charbonnière indigène, ne peut que s'accélérer si une décision politique n'intervient pas pour limiter l'expansion des produits pétroliers combustibles et du gaz naturel à la satisfaction des besoins nouveaux, c'est-à-dire à une cadence inférieure de moitié environ à celle d'aujourd'hui.

Le tableau ci-dessous résume cette évolution.

EVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ENERGIE PRIMAIRE DANS LA COMMUNAUTE						
	1953		1957	1965		1953 à 1965 Taux moyen accrois. ann.
	en Mtec	%	Mtec	Mtec	%	
Charbon : t = t	238,8	70	287,4	236	40,3	0
Lignite	27,9	8,2	33,5	36	6,2	2,14
Produits pét. combust..	20,2	5,9	39,1	177	30,2	19,8
Gaz naturel	3,3	1	7,5	22	3,8	17,1
Electricité hydraulique, géothermique, nu- cléaire	29,7	8,6	30	40	6,7	2,18
Total sans carburants .	319,9		387,5	511		4
Carburants	21,3	6,3	31,8	75	12,8	11
Total avec carburants .	341,2	100	429,3	586	100	4,64

Cette disparité dans les rythmes de croissance des diverses formes d'énergie primaire en présence sur le marché qui, dans la Communauté Européenne, s'est traduite par un mouvement très rapide de

substitution, au détriment du charbon, principale ressource indigène, constitue sans aucun doute une des caractéristiques essentielles de l'évolution récente de l'économie énergétique (7).

V. — Les grands secteurs de consommation.

A. — LA RÉPARTITION DE LA CONSOMMATION PAR SECTEUR.

On peut remarquer, tout d'abord, que la structure de la consommation d'énergie par secteur est relativement stable.

Depuis 1950, dans la Communauté, la part relative de chaque grand secteur d'utilisation n'a pas subi de modification importante; seule s'est sensiblement réduite la consommation propre des industries productrices d'énergie tandis que, reflétant l'accroissement du niveau de vie, se développait la consommation du secteur domestique, comme l'indique le tableau ci-après :

(en %)

Secteurs de consommation	1950	1965
Transports	14,3	14,6
Sidérurgie	12,2	11,9
Autres industries	28,6	30
Secteur domestique	25,4	29
Anutoconsommation et pertes	19,2	11,8
Ajustement	0,3	2,8

Ces pourcentages incluent la consommation d'électricité toutes origines (cf. tableau p. 55).

(7) Le tableau page 50 ne fait pas apparaître un trait caractéristique de l'évolution : la consommation d'énergie s'oriente de plus en plus vers des formes d'énergie non pas brutes, telles qu'on les extrait du sous-sol, mais ayant fait l'objet d'une transformation. Cette tendance affecte tout spécialement le charbon qui est utilisé aujourd'hui à raison de 65 % dans les cokeries et les centrales électriques. Elle ne pourra que s'affirmer si le charbon continue d'être substitué dans ses autres emplois domestiques et industriels par les énergies concurrentes. A plus forte raison en serait-il ainsi si les expériences d'hydrogénation en cours en permettaient la transformation en pétrole et en gaz dans des conditions rentables.

C'est le lieu de noter que l'électricité qui est la forme d'énergie noble, par excellence, connaît un développement exceptionnel. Dans la Communauté sa consommation a plus que triplé dans les quinze dernières années (422 TW/h en 1965, contre 124 TW/h en 1950). Elle couvre déjà 25 % de l'ensemble des besoins en énergie et on estime qu'elle pourrait en couvrir plus de la moitié à la fin du siècle en dépit du ralentissement de son taux annuel de développement.

Si l'on considère les centrales électriques comme secteur de consommation, on obtient la répartition suivante :

(en %)

Secteurs de consommation	1950	1965
Transports	13	13,6
Sidérurgie	10,2	9,8
Autres industries	18,4	19,7
Centrales électriques	24,1	24,4
Secteur domestique	21,1	22,5
Autoconsommation et pertes	13,2	7,1
Cf. tableau p. 54.		

Les Etats-Unis ont une structure de consommation très voisine de celle de la Communauté, à ceci près que les transports représentent à eux seuls 21 % de la consommation totale d'énergie, ce qui tient aux dimensions du territoire.

B. — SECTEURS SPÉCIFIQUES ET SECTEURS CONCURRENTIELS.

On distingue traditionnellement les secteurs d'utilisation spécifique où l'usage impose telle ou telle forme d'énergie à l'exclusion de toute autre et les secteurs de concurrence dont les besoins peuvent être satisfaits indifféremment par toutes les formes d'énergie.

Il va de soi que la délimitation de ces deux catégories de secteurs n'a cessé d'être modifiée avec l'évolution technique qui a rendu de plus en plus interchangeables les diverses formes d'énergie dans de nombreux emplois. Dès avant la première guerre mondiale aux U.S.A., et à partir des années 1950 dans la Communauté, on a vu s'élargir progressivement le secteur de consommation concurrentiel. Au terme de cette évolution, le marché spécifique, c'est-à-dire le marché réservé à telle ou telle forme d'énergie, apparaît très restreint comme l'indique le tableau ci-après.

Encore ses frontières demeurent-elles mouvantes et peuvent-elles être remises en cause par de nouveaux progrès techniques. Ainsi, la substitution au coke d'un autre agent thermique dans le haut fourneau (fuel-oil) et la réduction du minerai de fer sans emploi du coke, remplacé même comme agent réducteur par le gaz naturel, pourraient, si les expérimentations en cours devaient se révéler concluantes,

(en %)

Secteurs spécifiques	Communauté	U.S.A.
Transports (carburants)	13,6	21
Approvisionnement en coke de la sidérurgie (charbon)	9	5
Autoconsommation des producteurs d'énergie et pertes	7	5
Energie hydraulique	7	3,5
Total	36,6	34,5

enlever progressivement au charbon son seul débouché demeuré spécifique : la cokéfaction. Il est vrai que le pétrole n'est pas plus assuré de conserver le monopole de fait qu'il a acquis dans les transports routiers, soit que la mise au point de la pile à combustible permette la généralisation de l'utilisation de l'électricité pour des moyens de transports autonomes, soit que les expériences en cours d'hydrogénation du charbon permettent sa transformation en essence (8).

Aux U.S.A. comme dans la Communauté, la part du marché où les diverses formes d'énergie primaire (charbon, pétrole, gaz naturel et bientôt énergie atomique) entrent en compétition, atteint environ 65 % et dans ce domaine, en dépit des inerties structurelles (équipements en place et habitudes des consommateurs), l'élasticité des substitutions entre forme d'énergies est très grande. Le tableau, page 54, en donne une idée pour la Communauté.

En quinze ans, de 1950 à 1965, le charbon a été pratiquement éliminé du secteur « transports » dont il assurait encore, en 1950, plus de 50 % des besoins.

Ses positions ont été fortement entamées dans l'approvisionnement de l'industrie (sidérurgie exclue) où sa part, qui était en 1950 de 80 %, n'est plus que de 23 % et a des chances d'être encore réduite dans les prochaines années.

Dans le secteur domestique, s'il a maintenu ses positions en valeur absolue entre 50 et 60 millions de tec, il ne concourt plus à la satisfac-

(8) C'est l'un des motifs invoqués pour justifier l'acquisition par la Continental Oil, 11^e société pétrolière américaine, de Consolidation Coal, une des premières sociétés charbonnières américaines. Consolidation aurait mis au point un procédé qui permettrait d'obtenir de l'essence par hydrogénation du charbon à un prix (11 cents le gallon ou 0,146 F le litre) inférieur de 10 à 15 % aux prix départ raffinerie actuellement en vigueur, qui se situe entre 12 et 13 cents le gallon.

CONSUMMATION D'ÉNERGIE PAR SECTEUR DANS LA COMMUNAUTE EN 1950, 1965 et 1980 (1)
(en Mtec)

54

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE

	Combustibles solides (H. coke, aggl., lignite)	Produits pétroliers		Gaz	Hydro- nucléaire	Total		Taux d'ac- croissement annuel moyen : 1965 à 1980
		Carburants	Combust.			Mtec	%	
Transports :								
1950	21	17				38	13	4,6
1965	7,9	75,5				83,2	13,6	
1980	0,9	164				164	14,5	
Sidérurgie :								
1950	23,6		6			29,5	10,2	1,5
1965	49,7		9	1		59,1	9,8	
1980	49,5		24			74	6,6	
Autres industries :								
1950	43,5		6	3		53	18,4	3,6
1965	28		85	8		119,8	19,7	
1980	7 à 10		130	47-65		185-205	18,1	
Centrales électriques :								
1950	49,7				20	69,7	24,1	6,5
1965	85		17,5	8	38	148,3	24,4	
1980	145		85	16	45 + 96	385	34	
Secteur domestique :								
1950	53,2		4,2	3,6		61	21,1	3,3
1965	69		60	6		136,2	22,5	
1980	30-52		80	64-88		220	19,5	
Consommation des producteurs pri- maires, pertes à la transformation et à la distribution et ajustements :								
1950	38		25			38	13,2	3,2
1965	35,7		20-53	1		60	7,1	
1980	28					81	6,1	
Consommation intérieure totale :								
1950	229	17	15,5	7,5	20	289		4,2
1965	275	75,5	196	22,4	38	607		
1980	260-282	164	325-382	130-160	45 + 96	1020-1129		

(1) Pour 1950 et 1965 selon statistiques de la Communauté.

Pour 1980 selon certaines hypothèses de travail faites par le groupe Interexécutifs lors de l'élaboration des « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme ».

CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR SECTEUR DANS LA COMMUNAUTÉ EN 1950, 1965 et 1980 (1)

(en Mtec)

	Electricité (toutes origines)	Autres sources d'énergie	Toutes sources d'énergie	%
Transports :				
1950	3,5	38	41,5	14,3
1965	5,6	83,2	88,6	14,6
1980	8,5	164	172,5	15,3
Sidérurgie :				
1950	5,9	29,5	35,4	12,2
1965	13	59,1	72,1	11,9
1980	23	74	97	8,6
Autres industries :				
1950	30	53	83	28,6
1965	62,5	119,8	182,3	30
1980	155	205	360	31,9
Secteur domestique :				
1950	12,8	61	73,8	25,4
1965	39,2	136,2	175,4	29
1980	137	220	357	31,6
Autoconsommation de production d'énergie et pertes :				
1950	17,5	38,2	55,7	19,2
1965	28,4	43,1	71,5	11,8
1980	61	69	130	11,5
Ajustements :				
1950		0	0	
1965		16,8	16,8	2,8
1980		12	12	1,1
Consommation totale :				
1950	70	219	289	
1965	148,3	459,7	607	
1980	385	644	1.129	

(1) Pour 1950 et 1965 selon statistiques de la Communauté.

Pour 1980 selon certaines hypothèses de travail faites par le groupe Interexécutifs lors de l'élaboration des « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme ».

tion des besoins que pour 50 % contre près de 90 % en 1950, et en l'absence de mesures nouvelles la régression, amorcée en 1965, ne peut dans ce secteur que se poursuivre, sinon s'accélérer.

Il n'est guère que deux secteurs qui, depuis l'ouverture du Marché Commun, aient constitué un débouché en expansion. Ce sont la cokéfaction et les centrales électriques. La consommation de la sidérurgie en charbon a doublé en 15 ans, mais pour les 15 prochaines années, les experts s'accordent à penser que la quantité de coke utilisée restera stable, la diminution de la mise au mille compensant l'augmentation de la production d'acier. En définitive, les centrales électriques constituent le seul domaine où subsiste une certitude d'expansion au moins jusqu'en 1975. Encore convient-il de remarquer que tant dans la cokéfaction que dans les centrales thermiques, le charbon communautaire est soumis à la pression concurrentielle très vive des énergies importées (charbon et surtout produits pétroliers) et aussi du gaz naturel. La place qui sera réservée au charbon communautaire ne peut donc résulter, si les conditions de concurrence actuelles restent ce qu'elles sont, que d'une décision politique.

Le tableau ci-après rend compte, sous une autre forme, du phénomène de substitution. Il y apparaît clairement que l'irruption massive sur le marché communautaire des produits pétroliers combustibles, et depuis peu du gaz naturel, a eu pour effet après le boom des années 1956-1957, de ramener l'écoulement de charbon (houille, coke et agglomérés) au niveau de 1953. Il confirme que dans tous les pays de la Communauté, la progression de l'écoulement du charbon dans les centrales thermiques et dans l'industrie sidérurgique a tout juste compensé sa régression dans tous les autres secteurs.

SECTION II

LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ÉNERGIE

Le tableau (pages 58-59) trace les perspectives d'évolution de la demande d'énergie de 5 ans en 5 ans jusqu'en 1980, et ensuite de 10 ans en 10 ans jusqu'en 2000 pour 11 régions (la consommation de la Communauté étant distinguée de celle de l'Europe occidentale), couvrant l'ensemble du monde, dont le découpage a été opéré en fonction tout à la fois de leur situation géographique et de leur relative homogénéité économique.

LIVRAISONS DE HOUILLE, COKE ET AGGLOMÉRÉS DANS LA C.E.C.A.

(en %)

	Communauté		France		Allemagne		U.E.B.L.		Pays-Bas		Italie	
	1953	1965	1953	1965	1953	1965	1953	1965	1953	1965	1953	1965
Centrales thermiques minières et publiques	17,3	27,8	17,3	25,3	16,6	30,9	16,5	23,2	30,4	41,0	6,1	7,9
Sidérurgie	18,0	25,5	19,1	24,8	17,4	22,2	27,6	39,3	3,6	13,3	12,7	45,0
Autres industries	21,8	15,9	21,4	17,4	21,8	18,3	17,7	9,5	20,5	5,9	40,0	13,6
Foyers domestiques, artisanat, distrib. gratuite au person- nel des mines	25,0	22,8	29,4	27,4	20,6	17,2	27,8	26,2	35,1	34,9	22,0	26,9
Transports	10,2	3,6	9,5	3,0	11,7	4,6	6,8	0,7	4,9	0,2	19,1	6,6
Consommation des mines	7,7	4,4	3,3	2,1	11,9	6,8	3,4	1,1	5,5	4,7	0,1	—
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total en millions de tonnes ..	206,3	204,7	57,6	61,9	98,7	95,6	27,2	25,4	14,5	12,6	8,3	9,1

Tableau 1. — PERSPECTIVES DE CONSOMMATION D'ÉNERGIE DANS LE MONDE

Population : en millions d'habitants.
 Consommation d'énergie par habitant : en tec.
 Consommation totale d'énergie : en millions de tec.

	1960	1965	1970	1975	1980	1990	2000
Amérique du Nord :							
Population	199	213	227	244	262	306	354
Consommation par habitant.	8,14	8,90	9,77	10,6	11,2	12,7	14,6
Consommation totale	1.617	1.900	2.220	2.600	2.950	3.900	5.150
Europe Occidentale :							
Population	328	339	349	357	366	382	398
Consommation par habitant.	2,68	3,06	3,40	3,75	4,08	4,75	5,45
Consommation totale	878	1.037	1.185	1.340	1.492	1.815	2.172
Dont Communauté :							
Population	172	182	187,4	193,7	199,9	215	235
Consommation par habitant.	2,72	3,25	3,70	4,10	4,50	5,40	6,25
Consommation totale	467	592	694	794	900	1.160	1.470
U.R.S.S. et Europe communiste :							
Population	311	332	351	370	391	438	481
Consommation par habitant.	2,96	3,52	4,10	4,65	5,22	6,35	7,45
Consommation totale	921	1.170	1.439	1.720	2.043	2.779	3.587
Asie communiste :							
Population	680	729	780	835	889	996	1.100
Consommation par habitant.	0,627	0,900	1,28	1,67	2,07	2,88	3,68
Consommation totale	426	657	998	1.400	1.845	2.865	4.050
Japon, Taïwan, Corée du Sud :							
Population	129	139	150	161	173	195	216
Consommation par habitant.	1,07	1,42	1,80	2,17	2,54	3,30	4,05
Consommation totale	137	198	269	349	438	644	875
Amérique Latine :							
Population	212	244	282	325	374	488	624
Consommation par habitant.	0,653	0,790	0,915	1,04	1,16	1,42	1,61
Consommation totale	139	193	258	338	435	693	1.042
Afrique :							
Population	273	306	346	393	449	587	768
Consommation par habitant.	0,308	0,320	0,330	0,340	0,350	0,370	0,38
Consommation totale	84	98	114	131	157	217	300
Moyen-Orient :							
Population	79	89	102	117	135		
Consommation par habitant.	0,283	0,360	0,443	0,525	0,605		
Consommation totale	22	32	45	61	81		

	1960	1965	1970	1975	1980	1990	2000
Inde, Pakistan, Afghanistan, Ceylan :							
Population	560	628	705	786	867		
Consommation par habitant.	0,123	0,153	0,180	0,207	0,232		
Consommation totale	69	96	127	163	201		
Asie du Sud-Est :							
Population	202	231	263	299	340		
Consommation par habitant.	0,123	0,125	0,133	0,140	0,148		
Consommation totale	25	29	35	42	50		
Ensemble Moyen-Orient, Inde, Asie du Sud-Est :							
Population	841	948	1.170	1.202	1.342	1.649	1.991
Consommation par habitant.	0,138	0,166	0,177	0,221	0,248	0,305	0,362
Consommation totale	116	157	207	266	333	503	721
Océanie :							
Population	15,7	17,2	18,7	20,3	22,6	27	31,9
Consommation par habitant.	3,36	3,80	4,30	4,78	5,27	6,26	7,25
Consommation totale	53	65	80	97	119	169	231
Monde :							
Population	2.989	3.269	3.573	3.907	4.268	5.068	5.965
Consommation par habitant.	1,46	1,67	1,89	2,10	2,30	2,68	3,04
Consommation totale sans soutes	4.372	5.475	6.771	8.242	9.813	13.586	18.128
Consommation totale avec soutes	4.490	5.615	6.951	8.462	10.091	13.955	18.627

Le tableau combine deux séries d'estimations :

- une estimation de l'évolution probable de la population empruntée à une récente étude de l'O.N.U. (cf. tableau II, page 61),
- et une estimation de la consommation d'énergie par habitant résultant de l'extrapolation linéaire des tendances passées (9) de croissance de la consommation par habitant telles qu'on peut les

(9) Sauf pour l'Amérique du Nord. Il se trouve en effet que pour les Etats-Unis qui produisent et consomment près de 95 % de l'énergie en Amérique du Nord, un nombre particulièrement grand d'études prospectives relatives aux besoins d'énergie en 1980 ont été réalisées par des approches différentes qui donnent l'éventail suivant d'estimations, dont il est difficile de ne pas tenir compte :

	en Mtec	
	1980	2000
Lamb, 1959	2.700	
Sporn, 1961	2.710	3.650
National Planning Association, 1958	2.760	
Resources in America's Future, 1963	2.800	5.020
Mac Kinney, 1960	2.830	
Landsberg, 1961	2.900	4.800

déduire des statistiques de l'O.N.U. « World Energy Supply » (10) (cf. graphiques 1, 2 et 3, pages 62, 63 et 64).

Il va de soi que les chiffres de ce tableau touchant l'avenir, en raison même de la méthode utilisée pour les calculer, ne visent à rien d'autre qu'à dégager certaines tendances et ne doivent donc être considérés que comme des ordres de grandeur d'autant plus approximatifs que l'on s'éloigne davantage dans le temps.

L'hypothèse même, dont nous sommes partis, d'une croissance linéaire de la consommation future d'énergie par habitant, peut paraître déjà quelque peu arbitraire : on la jugera trop optimiste pour les pays industrialisés où pourraient se concevoir une certaine saturation des besoins et partant un ralentissement de leur croissance annuelle, en valeur absolue, par habitant; en revanche, on peut l'estimer trop pessimiste pour les autres pays dont les chances de développement sont nécessairement liées à une nette accélération dans le temps de la consommation d'énergie de leurs habitants.

Bien que dans l'évolution récente on ne trouve aucun signe de cette accélération (sinon peut-être depuis quelques années au Moyen-Orient) ou de ce ralentissement, nous avons tenu compte de cette double éventualité dans une certaine mesure, en prévoyant pour 1980 et pour 2000 des fourchettes de consommation d'énergie par habitant beaucoup plus larges en valeur relative (2 à 3 fois) pour les pays sous-développés que pour les pays industrialisés. Les limites chiffrées de ces fourchettes figurent sur les graphiques cités plus haut.

Le tableau III joint rassemble tout à la fois, pour les onze régions considérées et pour le monde, la consommation globale d'énergie en hypothèse moyenne et pour 1980 et 2000 l'effet sur cette consommation des marges d'erreurs admises en plus ou en moins, tant par l'O.N.U. en ce qui concerne la population, que par nous-mêmes pour la consommation par habitant.

Département de l'Intérieur, 1965	2.960	
Searl, 1961	2.960	5.900
Resources for the Future, 1960	3.000	
Putnan, 1950	3.030	5.150
Weeks, 1960	5.000	9.750
<i>Moyenne</i>	3.060	5.710

Il nous a paru raisonnable de retenir en définitive des valeurs intermédiaires entre la moyenne de ces estimations majorées des besoins du Canada (200 Mtec en 1980 et 300 Mtec en 2000), et l'évaluation qui résulte d'une simple extrapolation des consommations passées par habitant de l'Amérique du Nord, combinée avec les prévisions de population des Nations-Unies pour cette région (2.640 Mtec en 1980 et 4.280 Mtec en 2000), soit 2.950 Mtec en 1980 et 5.150 Mtec en 2000.

(10) Ces statistiques ont été corrigées sur un point : la conversion des kWh hydrauliques en équivalent houille. Chaque kWh a été compté pour 0,4 kg de houille et non pour 0,125 kg, afin de tenir compte de l'équivalence au stade de la production et non, comme le fait l'O.N.U., à celui de la consommation.

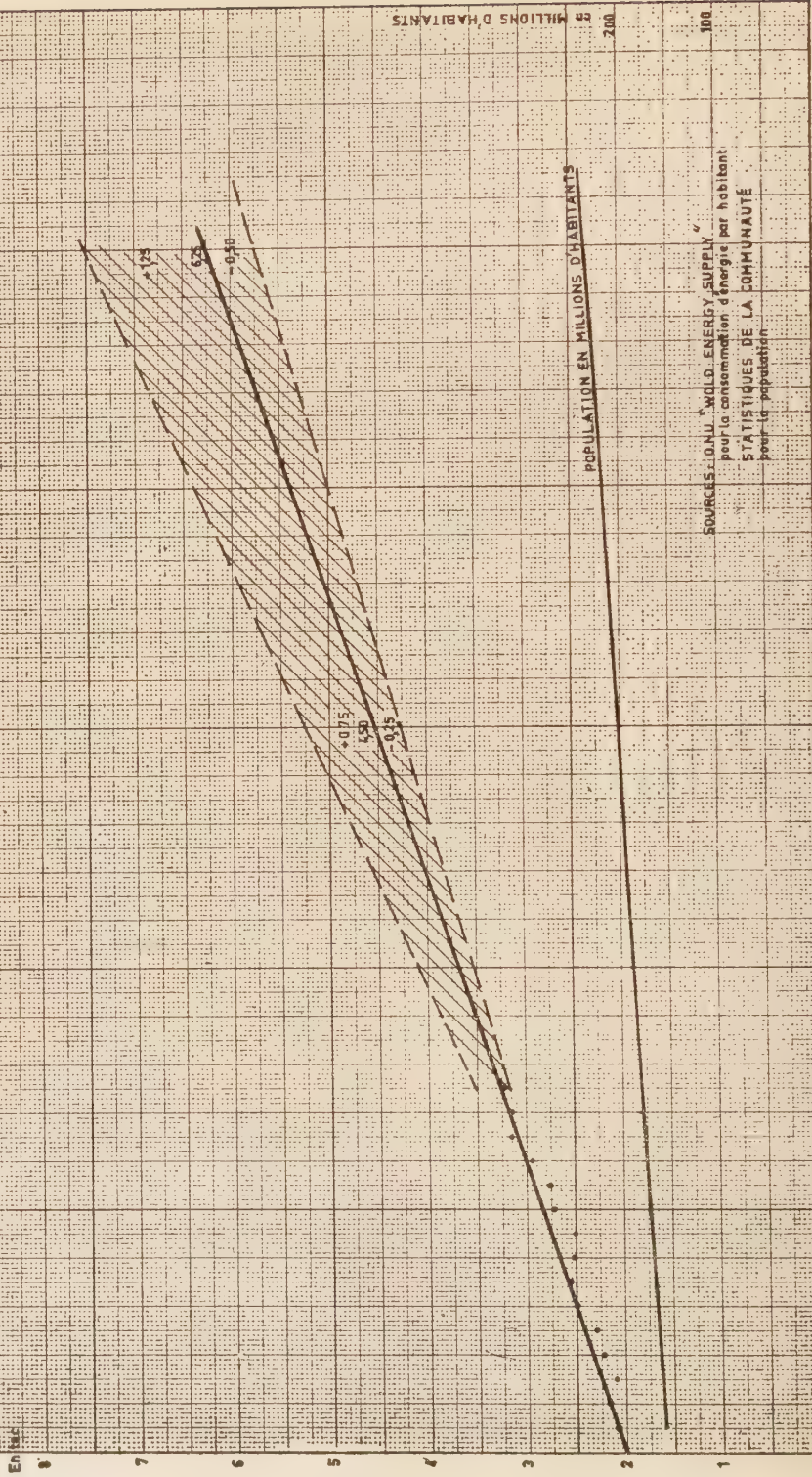
Tableau II. — PREVISIONS DE POPULATION MONDIALE EN MILLIONS D'HABITANTS

Source : Organisation des Nations Unies - Population studies, étude n° 41, New York 1966 -
« World Population Prospects as assessed in 1963 ».

	1960	1965	1970	1975	1980	1990	2000
Amérique du Nord :							
1					248,6		294,0
2	198,7	213,1	216,8	244,0	261,6	305,9	354,0
3					274,6		376,0
Europe occidentale :							
1					356,8		365,5
2	327,8	338,9	348,6	357,4	365,8	382,2	398,5
3					375,8		431,5
U.R.S.S. et pays communistes de l'Europe de l'Est :							
1					379,4		433,5
2	311,2	332,4	350,9	370,0	391,4	437,7	481,5
3					413,4		539,5
Asie communiste :							
1					821,4		948,0
2	680,0	729,5	780,4	835,0	889,4	996,0	1.100,0
3					1.078,4		1.513,0
Japon, Taïwan, Corée du Sud :							
1					166,6		211,0
2	129,0	139,3	149,6	161,0	172,6	195,0	216,0
3					180,6		246,0
Océanie :							
1					21,6		27,9
2	15,7	17,2	18,7	20,3	22,6	27,0	31,9
3					23,6		34,7
Inde, Ceylan, Népal, Pakistan, Afghanistan :							
1					826,8		
2	559,7	627,6	704,9	786,0	866,8		
3					894,8		
Asie du Sud-Est :							
1					333,3		1.814,0
2	202,5	230,7	263,0	298,7	340,3	1.649,0	1.991,0
3					345,3		2.150,0
Moyen-Orient :							
1					131,6		
2	79,2	89,5	102,0	117,0	134,6		
3					135,6		
Afrique :							
1					432,9		683,0
2	272,9	306,2	345,9	393,3	448,9	587,0	768,0
3					461,9		865,0
Amérique Latine :							
1					351,6		514,0
2	212,4	244,5	282,2	324,9	373,6	488,0	624,0
3					382,6		673,0
Monde :							
1					4.070,6		5.282,9
2	2.989,1	3.268,9	3.573,0	3.907,6	4.267,6	5.067,7	5.964,9
3					4.566,6		6.828,9

N.-B. — 1 = Evaluation faible. — 2 = Evaluation moyenne. — 3 = Evaluation forte.

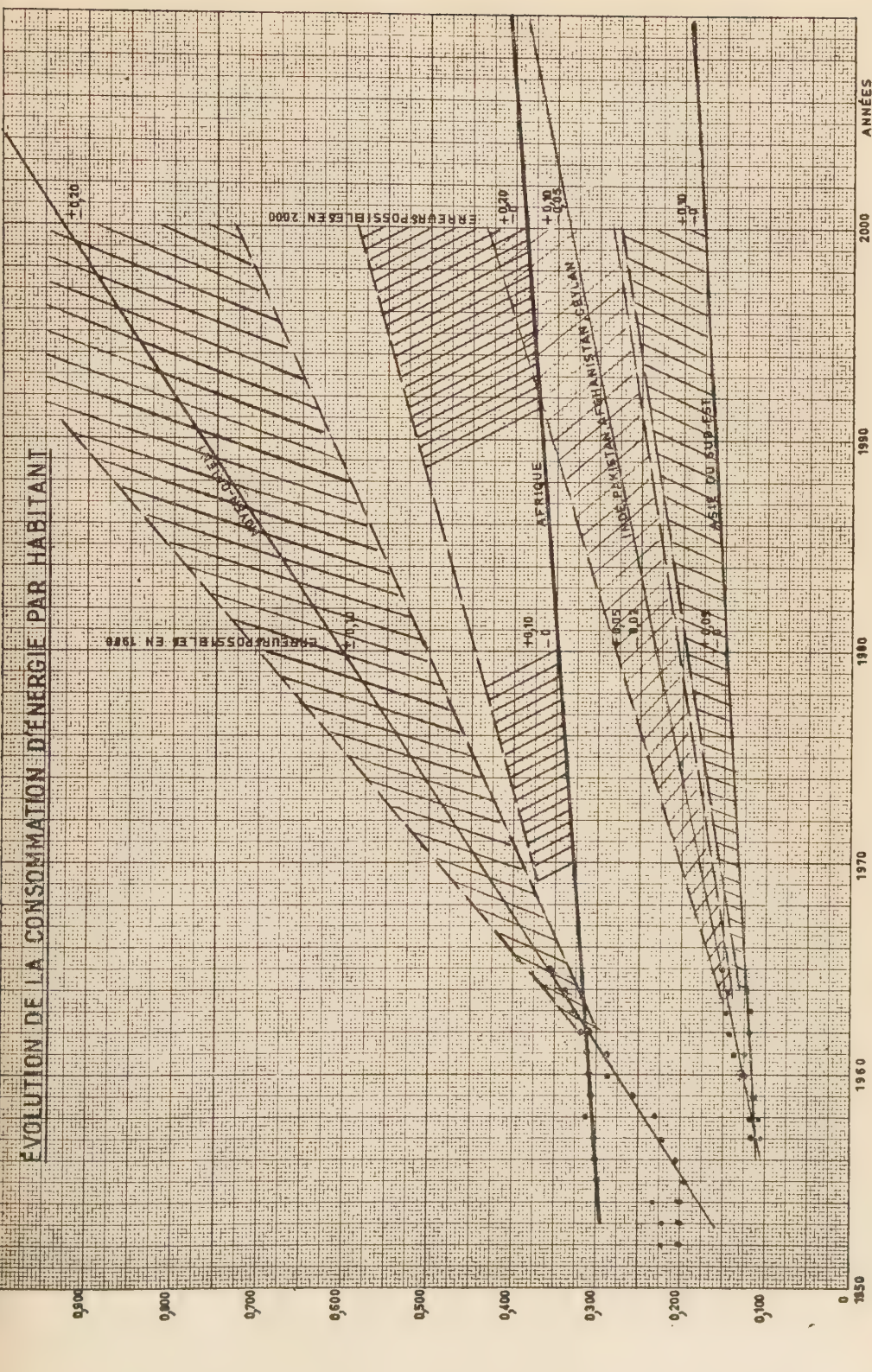
CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR HABITANT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE



POPULATION EN MILLIONS D'HABITANTS

SOURCES: O.N.U. "WORLD ENERGY SUPPLY"
pour la consommation d'énergie par habitant
STATISTIQUES DE LA COMMUNAUTÉ
pour la population

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR HABITANT



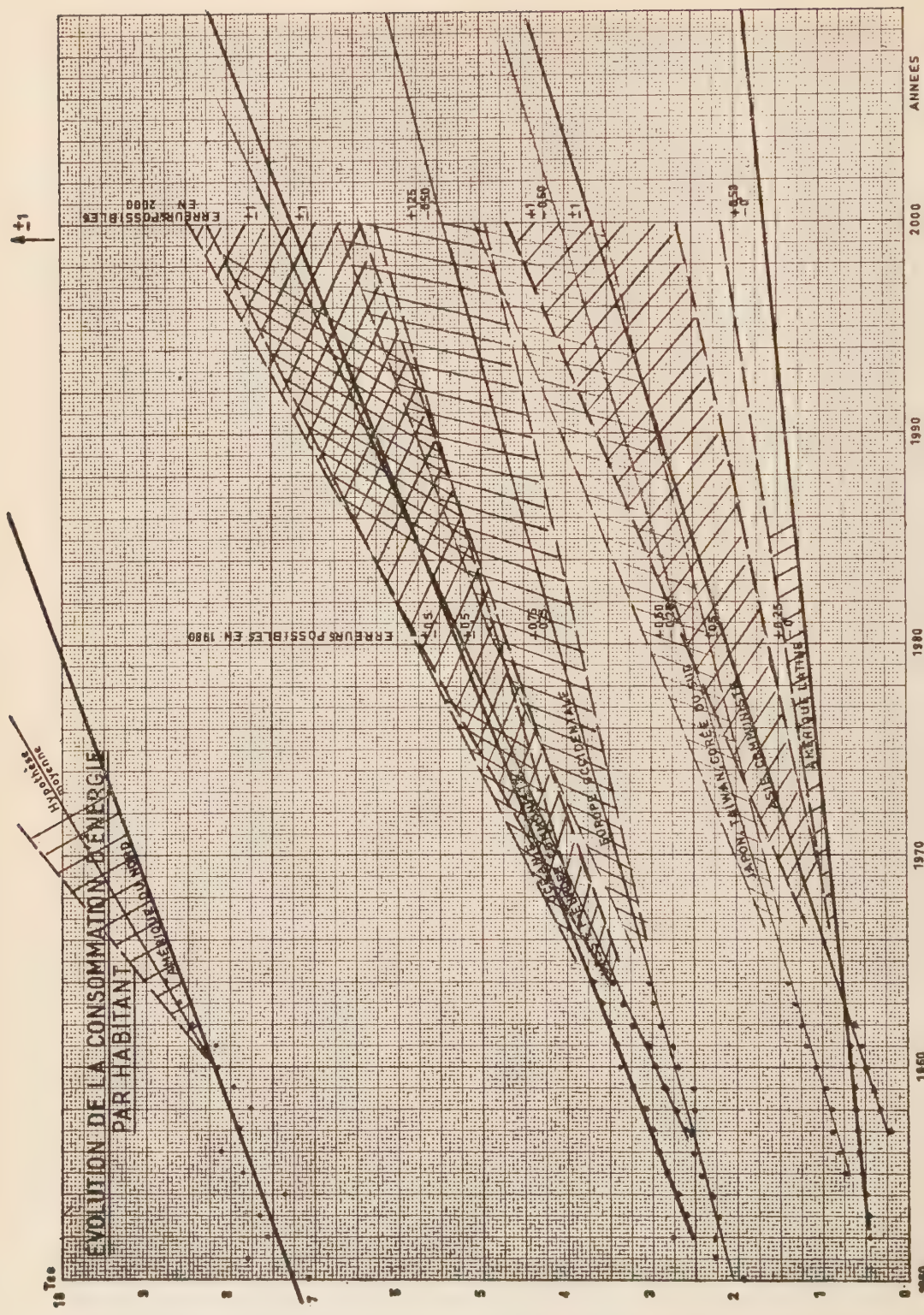


**Tableau III. — ORDRE DE GRANDEUR DE LA CONSOMMATION GLOBALE MOYENNE PROBABLE D'ÉNERGIE
PAR GRANDES RÉGIONS DU MONDE DE 1960 À 2000 EN MILLIONS DE TEC**

Sources : Organisation des Nations Unies (pour les données de base).

	1960	1965	1970	1975	1 9 8 0						1990	2 0 0 0													
					Consom- mation globale moyenne probable	Effet sur consommation globale moyenne de l'erreur possible sur				Consom- mation globale moyenne probable		Consom- mation globale moyenne probable	Effet sur consommation globale moyenne de l'erreur possible sur			population									
						consommation par habitant		population					consommation par habitant		population										
						en +	en —						en +	en —		en +	en —		en +	en —					
Amérique du Nord	1.617	1.900	2.220	2.600	2.950	300	300	145	145	3.900	850	850	320	875											
Europe occidentale ...	878	1.037	1.185	1.340	1.492	274	92	41	37	1.815	498	199	180	180											
et Communauté	467	592	694	794	900	150	50			1.160	290	120													
U.R.S.S. et pays com- munistes de l'Europe de l'Est	921	1.170	1.439	1.720	2.043	196	196	115	115	2.779	481	481	432	358											
Asie communiste	426	657	998	1.400	1.845	445	445	392	141	2.865	1.100	1.100	1.520	555											
Japon, Taïwan, Corée du Sud	137	198	269	349	438	86	43	20	15	644	216	108	122	61											
Océanie	53	65	80	97	119	11	11	5	5	169	32	32	22	29											
Inde, Ceylan, Népal, Pakistan, Afghanistan.	69	96	127	163	201	43	17	6	9																
Asie du Sud-Est (1) ..	25	29	35	42	50	17	—	1	1	503	248	80	58	60											
Moyen-Orient (2)	22	32	45	61	81	13	13	1	2																
Afrique	84	98	114	131	157	45	—	5	6	217	153	—	38	33											
Amérique Latine	139	193	258	338	435	93	—	11	26	693	312	—	82	183											
Total (sans soutes) .	4.372	5.475	6.771	8.242	9.811	1.623	1.217	744	504	13.586	3.890	2.850	2.774	2.334											

(1) Birmanie, Thaïlande, Vietnam Sud, Iles de la Sonde, Bornéo, Philippines, etc., à l'exclusion de l'Océanie.

(2) Iran et Turquie compris.

(1) Birmanie, Thaïlande, Vietnam Sud, Îles de la Sonde, Bornéo, Philippines, etc., à l'exclusion de l'Océanie.

(2) Iran et Turquie compris.

Bien qu'il soit peu probable que nous ayons commis des erreurs dans le même sens pour toutes les régions, il est tout de même vraisemblable que la consommation d'énergie par habitant aura tendance à se situer, en 1980, et même en 2000, plus près de la limite supérieure des fourchettes que de l'hypothèse moyenne. En effet, le rythme annuel de développement de la consommation d'énergie par région entre 1965 et 1980, qu'implique cette hypothèse moyenne, est dans l'ensemble nettement inférieur à celui que l'on a pu constater de 1950 à 1965, comme l'indique le tableau ci-après :

TAUX D'ACCROISSEMENT ANNUEL DE LA CONSOMMATION GLOBALE D'ENERGIE
en %

Pays	1965 à 1980	1952 à 1963
Amérique du Nord	2,97	2,81
Europe Occidentale	2,46	3,70
U.R.S.S. et Europe communiste	4,02	8,20
Asie communiste	7,13	20
Japon, Taïwan, Corée	5,44	7,10
Amérique Latine	5,58	7,20
Afrique	3,18	4,40
Moyen-Orient	6,38	9,10
Inde, Asie Sud-Est	4,75	7,90
Océanie	4,11	5,13
Monde avec soutes	3,99	5,06
Communauté	2,80	4,55

Or, rien ne permet de penser que la croissance économique du monde doive sensiblement se ralentir d'ici à la fin du siècle. Il semble au contraire que l'objectif de toutes les nations industrialisées, qu'elles se situent à l'Est ou à l'Ouest, soit de rattraper le retard qui les sépare des Etats-Unis. On ne peut méconnaître, d'autre part, qu'une volonté de progrès s'affirme de plus en plus dans le monde sous-développé et le monde industrialisé y aide en diffusant son idée et ses méthodes de progrès dans le monde entier.

Dans ces conditions, il paraît raisonnable d'envisager que la demande mondiale d'énergie puisse s'établir en 1980 entre 9.800 Mtec et 11.000 Mtec et, en 2000, entre 18.000 Mtec et 22.000 Mtec. C'est donc, en ordre de grandeur, un doublement de la demande mondiale d'ici à 1980 et un quadruplement d'ici à l'an 2000 qui pourraient se

produire. Il est saisissant de constater que suivant ces prévisions, en 35 ans, de 1965 à l'an 2000, l'humanité pourrait consommer 385 Milliards de tec, soit environ deux fois et demie ce qu'elle a consommé de 1860 à 1965 (150 Milliards de tec) c'est-à-dire en plus de 100 ans.

Tableau IV. — ESTIMATIONS DES BESOINS D'ENERGIE EN 1980

en Mtec

Pays ou groupes de pays	O.C.D.E. (1) Consommation y compris soutes	Interexécutifs (2)		SEARL (3)	Notre étude hypothèse moyenne
		Consommation intérieure			
		sans soutes	+ soutes		
Europe occidentale	2.050	1.835	1.920	1.581	1.492
Communauté		1.100	1.150		900
Amérique du Nord	3.430	3.130	3.170	3.342	2.950
Japon	665	500	540		438
a) + b) + c)	6.145	5.465	5.630		4.880
I.R.S.S.	2.500	1.790	1.790	1.928	2.043
Europe orientale	570	2.045	2.045	668	1.845
Asie communiste	930				
a) + b) + c)	4.000	3.835	3.835	2.596	3.888
Amérique Latine		520	555	482	435
Inde		165	180	192	157
Moyen-Orient		130	190	96	81
Asie du Sud (Inde, Pakis- tan, Afghanistan, Ceylan)		360	380	778 (4)	201
Asie du Sud-Est					50
Asie		120	130	103	119
Tout le monde	1.545	1.295	1.435		1.043
Etats		305		310	278
Tout	11.700 (5)	10.900	10.900	9.480	10.091

(1) Dernier rapport de l'O.C.D.E. (Comité de l'Energie) « Politique énergétique - Problèmes objectifs », Paris, 1966.

(2) « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne », 1966.

(3) « Fossil Fuel in the Future », octobre 1960.

(4) Dont le Japon.

(5) Chiffre arrondi.

Cette constatation donne une idée de l'accélération des besoins, et il n'est pas excessif de dire que le problème de l'approvisionnement énergétique du monde s'en trouve posé en termes absolument nouveaux.

De multiples prévisions de la demande mondiale d'énergie ont été établies, surtout à l'horizon de 1980, soit par des instances privées, soit par des instances publiques. Dans l'ensemble, elles font toutes apparaître la modération de notre hypothèse moyenne. Le tableau IV ci-avant qui reprend trois de ces estimations pour les comparer à la nôtre, le confirme.

De leur côté, M. Graham de la Société Shell, lors de la conférence mondiale de l'Energie tenue à Melbourne en octobre 1962 avait évalué les besoins mondiaux d'énergie à 7.353 Mtec pour 1970 et M. Berkin, directeur de la Royal Dutch Shell, les besoins du monde libre pour 1985 à 8.500 Mtec (« Oil and Gas Journal » - octobre 1965 - volume V, n° 10, page 95), toutes estimations supérieures aux nôtres. Pour l'horizon 2000, M. Sam Schurr, dans le numéro de septembre 1963 de la revue « Scientific American » estimait la demande mondiale d'énergie à 21.453 Mtec et M. Searl du « Fossil Fuels in the future » à 22.000 Mtec, soit la limite supérieure de notre estimation.

Enfin, de nouveaux besoins sont susceptibles d'apparaître qui seraient de nature à accroître considérablement la demande d'énergie bien au-delà des prévisions basées sur les usages actuels. Mais de ces besoins, il est très difficile de donner une juste estimation. Nous nous bornerons à citer sur ce point l'opinion de M. Kowarski (11) : ces nou-

(11) « Notre civilisation industrielle a déjà entraîné la disparition des mines rais les plus riches de la plupart des métaux usuels : ces mines naturelles d'eau douce que sont les lacs s'épuisent aussi, et les rivières ne suffisent plus dans certains pays hautement industrialisés. Les Etats-Unis, surtout dans le Sud-Ouest, en savent quelque chose. On trouve de moins en moins les substances pures, dont nous avons besoin, dans les milieux naturels à haute teneur : il faut les extraire des mélanges où elles se trouvent à un état parfois assez dilué. Or, n'importe quel mélange peut être démêlé à condition de consommer assez d'énergie.

« On peut imaginer une planète où tous les éléments constitutifs sont mélangés dans une espèce de soupe universelle. Si des pionniers débarquant sur cette planète ont assez d'énergie à leur disposition, ils arriveront à extraire de la soupe tous les ingrédients matériels d'une civilisation industrielle. Une soupe semblable est d'ailleurs déjà préfigurée sur la terre sous forme de l'eau de mer qui contient à peu près tous les métaux, y compris même l'uranium. Mais avant de nous adresser à la mer, nous disposerons quand même encore de sources terrestres bien plus commodément à exploiter — à condition de dépenser de l'énergie. On prévoit que cet appel nouveau d'énergie fera augmenter la demande d'énergie dans les civilisations industrielles, bien au-delà des prévisions basées sur les usages actuels, et surtout à mesure que l'industrialisation se répand sur l'ensemble du globe. »

L'auteur évoque alors le problème de dessalement de l'eau de mer, « première manifestation massive de cette nouvelle tendance à produire des matières premières en dépensant de l'énergie ». Il évoque aussi la production d'engrais artificiels azotés :

velles perspectives font également ressortir la modération de nos hypothèses.

*
**

Au terme de cette prospective, il est permis de s'interroger sur sa valeur et sur sa justification.

On peut, assurément, objecter qu'il est déraisonnable de tenter des prévisions à aussi longue échéance. A l'évidence, elles ne sauraient intégrer les multiples facteurs démographiques, économiques et politiques actuellement imprévisibles qui sont susceptibles d'en remettre en cause les résultats. Pourtant le rythme du développement économique tend à s'accélérer en raison même de l'intensité croissante de la compétition ouverte entre les grands pays et les grandes régions du monde. Et c'est ce développement extrêmement rapide qui bouleverse les perspectives d'antan et rend plus que jamais nécessaire, au plan politique, un effort de prévision si l'on veut choisir en connaissance de cause. Dans un monde en rapide évolution, la pire attitude consisterait à déterminer l'orientation d'une politique en fonction des données et des tendances présentes du marché. N'est-ce pas d'ailleurs le défaut manifeste de ceux qui, en Europe occidentale, ont trouvé jusqu'alors dans l'abondance d'énergie, qui caractérise la situation présente, la justification (12) d'une politique de marché axée sur la recherche du plus bas prix, dut-il en résulter l'abandon définitif de ressources indigènes importantes et peut-être décisives pour l'avenir ?

En définitive, ce qui est déraisonnable c'est moins l'effort de prévision à longue échéance que ce qui le requiert : la recherche sous l'effet de la concurrence d'une cadence de développement qui implique un bouleversement quasi permanent des structures économiques et sociales et prive l'homme de toute référence fixe.

Quoi qu'il en soit, nos prévisions, comme celles émanant d'autres instances, impliquent que la consommation d'énergie restera, pour l'essentiel, le fait des nations dites économiquement évoluées. Alors

« Dans plusieurs de ses récents discours, Alvin Weinberg, le directeur d'Oak Ridge et l'un des chefs de file de l'effort atomique américain, a examiné les perspectives d'une vaste production d'hydrogène électrolytique (le courant électrique étant fourni par des centrales nucléaires), cet hydrogène servant ensuite à la synthèse de l'ammoniaque. Les très grandes usines d'ammoniaque que l'on envisage aujourd'hui un peu partout, et notamment dans les pays sous-développés, utiliseront surtout l'hydrogène produit à partir du gaz naturel, mais si ce mouvement prend de l'extension, l'électrolyse devra bientôt prendre la relève et plus tard, sur une échelle économique suffisante, elle supplantera toutes les autres sources d'hydrogène. »

Dans ces deux cas, la contribution de l'énergie nucléaire pourrait être décisive.

(12) M. KOWARSKI : « Réflexions sur le passé et l'avenir des filières atomiques », *Revue française de l'Énergie* de juin 1967, pp. 412 et 413.

qu'aujourd'hui la moitié environ de la population mondiale, répartie en quatre régions (Amérique du Nord, Europe occidentale, U.R.S.S. et Europe communiste, Asie communiste), consomme près de 90 % de l'énergie produite dans le monde, en l'an 2000 ces mêmes régions qui ne grouperont plus que 39 % de la population mondiale, consommeront encore 82 % des disponibilités mondiales, comme le fait apparaître le tableau ci-après :

	1960		1980		2000	
	I	II	I	II	I	II
	I = Population II = Consommation d'énergie				) en %	
Amérique du Nord	6,7	37	6,1	30	6	28,4
Europe occidentale ...	11	20	8,6	15,2	6,7	12
dont Communauté ...	5,7	10,6	4,7	9,2	3,9	8,1
U.R.S.S. et Europe communiste	10,4	21	9,1	20,8	8	19,8
Total	28,1	78	23,8	66	20,7	60,2
Asie communiste	22,7	9,7	20,8	18,8	18,3	22,4
Total	50,8	87,7	44,6	84,8	39,0	82,6
Reste du monde	49,2	12,3	55,4	15,2	61,0	17,4
Total général	100	100	100	100	100	100

Or, de deux choses l'une, ou bien cette prévision sera confirmée par l'évolution; dans ce cas, loin de se réduire l'écart des consommations d'énergie par habitant et donc des niveaux de vie, qui sépare les nations évoluées des nations en cours de développement, s'accroîtra et les inévitables tensions politiques, que cette situation entraînerait, menaceraient au premier chef l'équilibre du marché énergétique mondial qui est de plus en plus lié aux bonnes relations qu'entretiennent pays développés (consommateurs) et pays sous-développés (fournisseurs).

Ou bien, contrairement à notre hypothèse, les pays en voie de développement, où d'ores et déjà la volonté de progrès est manifeste, atteindront à la faveur d'une accélération progressive de leur industrialisation, un niveau de vie et donc un niveau de consommation d'énergie par habitant nettement plus élevé que celui que nous avons

prévu, et du même coup les besoins mondiaux d'énergie s'en trouveront considérablement accrus en même temps que seront radicalement modifiées les conditions d'établissement d'un équilibre énergétique futur.

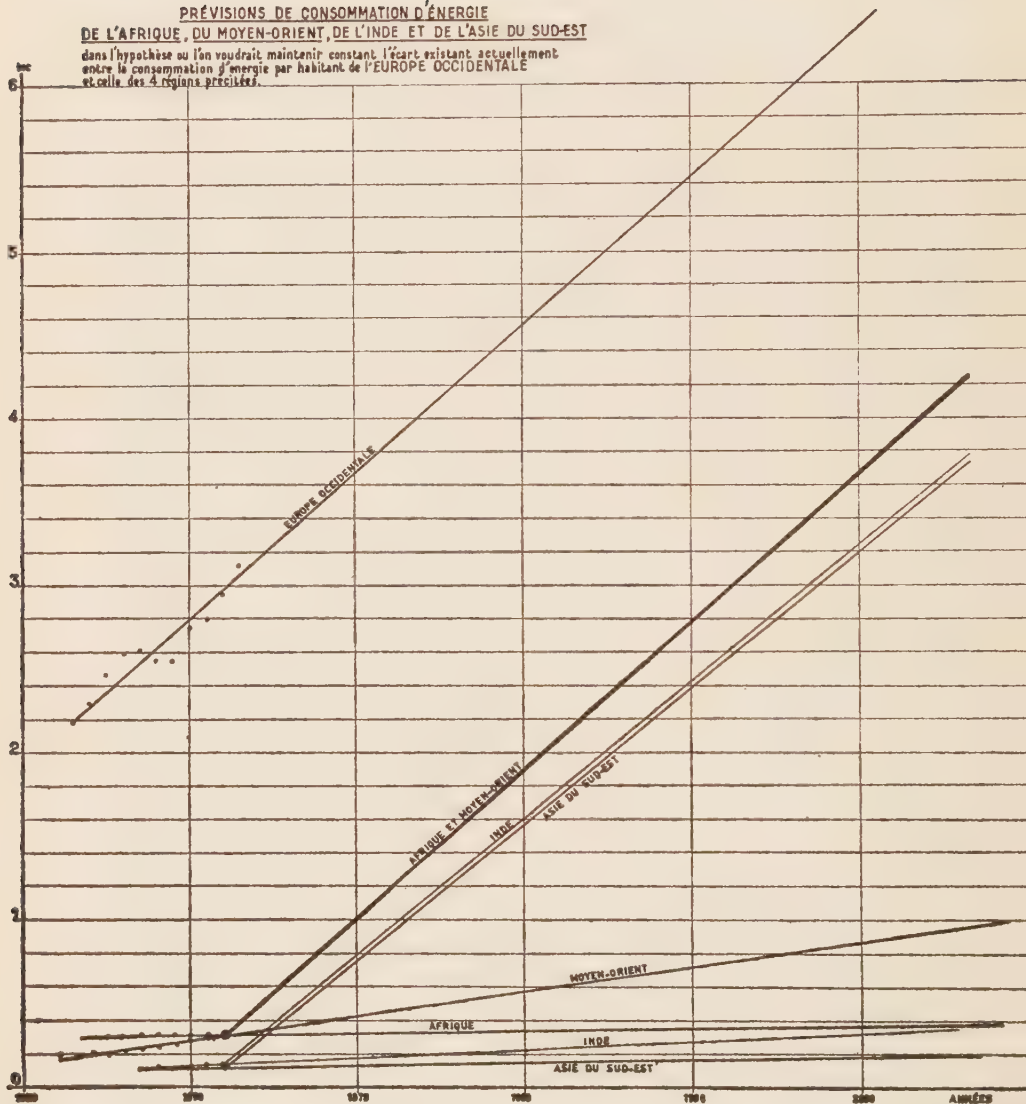
Dans les deux cas, il va de soi que les régions les plus durement touchées seraient celles dont la dépendance, vis-à-vis des fournisseurs étrangers, serait la plus forte. L'Europe occidentale serait au premier rang de celles-ci.

Pour fixer les idées, qu'il suffise d'indiquer que si l'Asie du Sud et du Sud-Est (Japon exclu) et l'Afrique alignaient le développement de leur consommation d'énergie par habitant sur celui, relativement plus rapide dans nos prévisions, du Moyen-Orient, il en résulterait, pour 1980, un surcroît de besoins de l'ordre de 700 Mtec, et c'est là une hypothèse de croissance très modérée puisqu'elle correspond à une consommation d'énergie en 1980, pour ces pays, d'à peine 600 kg par habitant, ce qui est encore très loin du niveau des pays industrialisés.

On peut aussi se demander ce qu'il adviendrait si l'on cherchait à éviter — ce que beaucoup considèrent comme une condition nécessaire au maintien de la paix dans le monde — que ne se creuse l'écart de niveau de vie qui existe actuellement entre les régions industrialisées et les autres. Si l'on voulait, par exemple, maintenir constant en valeur absolue l'écart existant actuellement entre les consommations d'énergie par habitant respectives d'une part de l'Europe occidentale et d'autre part de l'Asie du Sud et du Sud-Est, de l'Afrique et du Moyen-Orient — ce qui ne conduirait d'ailleurs à une égalisation des niveaux de vie qu'à terme pratiquement infini — la consommation mondiale d'énergie telle qu'elle résulte de nos prévisions en hypothèse moyenne s'en trouverait majorée, en 1980, d'environ 3.500 Mtec, soit de 35 % (cf. graphique page 72 et tableau ci-après).

Régions	Population en millions d'habitants		Consom- mation par habitant en tec		Consom- mation totale en Mtec		Consomma- tion selon notre hypothèse en Mtec
Moyen-Orient	135	×	1.900	=	256	}	333
Inde	867	×	1.600	=	1.385		
Asie du Sud-Est ...	577	×	1.560	=	900		
Afrique	765	×	1.900	=	1.450		157
					3,991		490

PRÉVISIONS DE CONSOMMATION D'ÉNERGIE
DE L'AFRIQUE, DU MOYEN-ORIENT, DE L'INDE ET DE L'ASIE DU SUD-EST
 dans l'hypothèse où l'on voudrait maintenir constant l'écart existant actuellement
 entre la consommation d'énergie par habitant de l'EUROPE OCCIDENTALE
 et celle des 4 régions précitées.



Il va sans dire que cette conjoncture ne manquerait pas de perturber fondamentalement les conditions d'approvisionnement énergétique du monde qui déjà, pour les régions déficitaires, apparaissent bien aléatoires et bien incertaines dans l'hypothèse beaucoup plus modérée où nous sommes placés (cf. chapitre « Marché » sur l'équilibre entre ressources et besoins).

Quoi qu'il en soit, une chose apparaît certaine : les pays industrialisés auront de plus en plus de difficultés à échapper au dilemme suivant : ils ne peuvent espérer disposer des ressources naturelles, notamment énergétiques, des pays sous-développés, qui constituent pour eux un appoint de plus en plus indispensable, qu'en contribuant d'une manière croissante au développement industriel de ces pays (les accords conclus depuis deux ans entre les pays producteurs de pétrole et les pays industrialisés témoignent de cette orientation nouvelle). Mais de ce fait même il paraît inévitable qu'une proportion rapidement croissante de ces ressources, requise par le développement indigène, leur échappe.

En bref, si la sécurité politique du monde semble bien impliquer que s'atténuent les disparités de niveau de vie entre les pays industrialisés et le tiers monde, il n'est paradoxalement pire menace pour la sécurité d'approvisionnement en énergie du monde développé qu'une expansion tant soit peu rapide des pays sous-développés.

CHAPITRE III

LES RESERVES EN SOURCES D'ENERGIE CLASSIQUES

Déjà considérables (1) dans l'hypothèse de croissance modérée, où nous nous sommes placés (2), les besoins mondiaux d'énergie le seraient donc bien plus encore pour peu que l'on admette, avec quelque vraisemblance d'ailleurs, que les pays en voie de développement, déjà gagnés à la cause du progrès, chercheront et parviendront dans une certaine mesure à réduire l'écart de niveau de vie qui les sépare des nations industrialisées (3). On nous objectera que cette hypothèse n'est pas réaliste et qu'il se passera longtemps encore avant qu'elle n'ait une chance de se réaliser. Il est bon de rappeler que la consommation d'énergie par habitant en U.R.S.S. qui, en 1929, était inférieure à celle de l'Amérique Latine d'aujourd'hui et à peine supérieure à celle de l'Afrique actuelle a dépassé en 1965 de presque 20 % celle des pays d'Europe occidentale et que d'ici à la fin du siècle la Chine a également toutes chances d'avoir atteint ce niveau. Ne sont-ce

(1) 400 milliards de tec de 1958 à l'an 2000 selon SEARL, « Fossil Fuel in the Future » dont les estimations sont assez proches des nôtres, soit plus de 2 fois 1/2 ce que l'humanité a consommé depuis les origines jusqu'en 1958.

(2) Cf. chapitre sur la demande d'énergie. Nous avons en effet extrapolé pour chaque grande région le trend de consommation d'énergie par habitant des dernières années et supposé de ce fait que l'écart de niveau de vie et de consommation d'énergie entre grands ensembles économiques, qui marque la situation actuelle, subsisterait dans une large mesure et s'accroîtrait même.

(3) A titre indicatif l'alignement du monde sous-développé sur les conditions de vie européennes conduirait la population actuelle du globe à doubler sa consommation effective d'énergie et la population escomptée pour l'an 2000 à consommer près de 30 milliards de tec. Au regard de ces chiffres les ressources mondiales prouvées de pétrole et de gaz, 80 milliards et 40 milliards de tec, n'apparaissent-elles pas dérisoirement faibles ?

pas là des exemples évocateurs des possibilités de croissance du monde sous-développé ?

Quelle que soit l'hypothèse retenue, la question se pose de savoir si les ressources énergétiques du monde, autant qu'on puisse les déterminer et les supputer dans l'état actuel des connaissances, seront suffisantes pour couvrir ces besoins ? C'est une question très délicate. S'il a été en effet établi de multiples recensements quantitatifs des réserves en chaque source d'énergie, les écarts entre les estimations sont parfois considérables à la mesure même de très grandes incertitudes qui résultent de l'ambiguïté de la notion de réserves et du caractère limité et provisoire de toute évaluation. Déjà bien incertaines, les données quantitatives sur les réserves n'ont en outre qu'une signification très relative si on ne les nuance pas par une appréciation qualitative touchant la disponibilité des réserves, leur localisation géographique, leur contrôle économique et politique, leur prix de revient, enfin leur inégale répartition entre sources d'énergie au regard notamment de la répartition de la consommation entre ces mêmes sources.

Ces appréciations nous amèneront naturellement à nous interroger sur le sens et la validité de la compétition actuelle et du processus de substitution entre sources d'énergie qui, paradoxalement, conduit, en Europe et particulièrement dans le territoire de la Communauté, à sacrifier pour un bénéfice immédiat mais sans doute temporaire l'énergie la plus abondante et la plus sûre. Ce processus de substitution serait en effet sans inconvénient si les ressources en pétrole et en gaz naturel étaient considérables sinon illimitées et si l'on était assuré de manière définitive de leur bas prix et de leur disponibilité à long terme. Dans le cas contraire, il pourrait y avoir un inconvénient sérieux à laisser l'énergie provisoirement la moins chère s'emparer d'un marché qu'elle ne pourrait, à terme, approvisionner au prix de l'élimination définitive des capacités de production indigènes dont le défaut serait alors durement ressenti.

SECTION I

LES RESERVES MONDIALES D'ÉNERGIE PAR SOURCE ET PAR RÉGION OU PAYS

Certes, l'homme n'a pas achevé l'inventaire des ressources énergétiques de la planète et bien des découvertes peuvent encore accroître, dans des proportions indéfinissables, les richesses déjà mises à jour. Des sources d'énergie nouvelles peuvent également apparaître qui rendraient vaines les inquiétudes dont nous faisons état. Nous traite-

rons plus loin de l'énergie atomique qui, déjà, suscite bien des espoirs, mais elle n'est pas seule en cause; il faudrait aussi évoquer les énergies solaire, éolienne, marémotrice, géothermique, etc. Sans mettre en doute leur potentialité (4), rien ne permet de penser qu'elles puissent intervenir de manière significative dans l'approvisionnement énergétique du monde avant de nombreuses années. Aussi nous en tiendrons-nous, ici, à l'examen des sources classiques, que sont le charbon, le pétrole, le gaz naturel et l'hydro-électricité.

Toute évaluation est donc provisoire. Il s'agit pourtant de cerner le mieux possible l'acquis; ce n'est qu'en fonction de la réalité, telle qu'elle peut être appréhendée présentement, qu'il est possible de définir les grandes orientations d'une politique énergétique.

Il va sans dire que le tableau joint (encarté entre les pages 78 et 79) ne rassemble pas et même d'assez loin toutes les données disponibles sur l'état des réserves d'énergie dans le monde. Un volume entier n'y suffirait pas. Nous avons seulement tenté de réunir dans un seul document, pour chaque région du monde et même pour certains pays compris dans ces régions et pour chaque source d'énergie primaire, les indications essentielles qui permettent de fixer les idées en ordre de grandeur tant pour les réserves prouvées que pour les réserves totales comprenant tout à la fois les réserves prouvées, les réserves probables et les réserves possibles. La distinction entre ces diverses catégories de réserves est fondamentale et le fait de les avoir trop souvent confondues est à l'origine de bien des malentendus.

SECTION II

LES CARACTERES DES RESERVES

I. — L'incertitude des estimations et la limitation des réserves.

Les incertitudes qui pèsent sur toute évaluation des réserves sont multiples.

Elles tiennent essentiellement à la variabilité et à la relative imprécision des critères géologiques, techniques et économiques auxquels on se réfère pour déterminer l'existence et le volume des gisements, leur exploitabilité et le coût de leur exploitation.

(4) Le soleil, à lui seul, fournit à la terre 100 milliards de tec par jour, ou 33 tec par jour et par habitant, soit 10.000 tec par an et habitant, contre une consommation actuelle de 1,8 tec (CALLOT : « Les réserves mondiales d'énergie », *Annales des Mines* de mars 1962).

Au plan géologique même, l'ampleur matérielle des réserves en place peut être diversement appréciée selon les hypothèses ou les critères choisis (épaisseur de la veine pour le charbon, profondeur du champ exploré, configuration et régularité du gisement, etc.) et les travaux de reconnaissance accomplis. On a accoutumé de distinguer :

- les réserves certaines ou prouvées dont on a déterminé l'existence avec une relative certitude à la suite de reconnaissances ou sondages plus précis pour les hydrocarbures en raison de leur mobilité dans la roche magasin que pour le charbon;
- les réserves probables dont l'existence est également reconnue par quelques sondages mais dont le volume est évalué par extrapolation à partir des gisements connus compte tenu de conditions géologiques similaires;
- les réserves possibles, enfin, dont l'estimation repose uniquement sur des indices géologiques favorables.

Les incertitudes portent aussi et surtout sur les possibilités techniques et économiques d'extraction et d'exploitation qui varient avec le temps, la localisation et l'évolution tant des techniques que du marché. Une fois réalisée la reconnaissance géologique des gisements, que doit-on retenir comme quantités techniquement et économiquement exploitables ?

Les professionnels du pétrole et du charbon ont accoutumé de dire que les réserves d'un gisement ne sont connues qu'après l'exploitation. Aussi les taux moyens de récupération actuellement admis, de 50 % des réserves en place pour le charbon, de 20 à 30 % pour le pétrole et de 70 % pour le gaz naturel, restent certainement assez arbitraires par rapport à la réalité et en tout cas sont susceptibles de variations dans l'avenir.

Quant à la notion économique de réserve, elle n'a jamais été clairement définie et ne saurait l'être, semble-t-il. Etant donné les aléas qui pèsent sur les coûts de développement des diverses sources d'énergie, déterminer le volume des réserves exploitables aux coûts actuels est une opération techniquement difficile et économiquement sans valeur.

Ceci étant, le degré d'incertitude est très variable. Naturellement réduit quand il s'agit de réserves prouvées, il devient très élevé quand il s'agit de réserves supputées. De ce fait, les estimations les plus optimistes sont aussi les plus incertaines.

Appréciables de manière précise pour le pétrole et pour le gaz qui, par leur nature fluide, se prêtent mieux à la mesure et correspondant donc à un véritable stock disponible, les réserves prouvées sont, en revanche, déterminées pour le charbon par mesure mais aussi par

indice géologique et déduction. On ne peut donc tout à fait comparer les unes et les autres. Il reste que la marge d'incertitude qui affecte l'ensemble de ces réserves prouvées est relativement réduite comme en témoigne la concordance des estimations et concerne davantage leurs coûts de disponibilité que leur existence matérielle. Mais relativement certaines, les réserves prouvées, en pétrole et en gaz naturel notamment, sont singulièrement limitées par rapport à la production actuelle (par rapport à celle de 1966 : 32 ans pour le pétrole, 34 pour le gaz) et surtout par rapport au trend de la consommation future (à peine 15 ans). Les réserves charbonnières, à l'inverse, même si l'on s'en tient aux réserves prouvées, couvrent 200 ans de la production actuelle. On objectera que l'industrie pétrolière, en raison même du coût élevé de la recherche et des capitaux abondants qu'elle requiert, ne peut s'offrir le luxe de multiplier à l'infini les recherches et qu'il suffit que soient découvertes, chaque année, des ressources équivalentes à la consommation présente pour maintenir un rapport réserve-production satisfaisant. Mais précisément on peut constater que, du 1^{er} janvier 1958 au 1^{er} janvier 1967, le rythme de développement des réserves a été nettement inférieur au taux d'accroissement de la consommation, 47 % contre 80 %, et en conséquence les ressources évaluées en années de production s'amenuisent sans cesse (41 en 1958 contre 33 en 1967). « En réalité, à la cadence actuelle de la croissance des besoins, les réserves prouvées du Moyen-Orient ne représentent que 22 ans de production et les ressources prouvées mondiales 12 ans seulement, soit pour l'ensemble du monde à peine 15 ans » (5).

L'inquiétude que peut susciter la constatation objective de l'importance relativement faible des réserves prouvées, notamment pour les hydrocarbures, au regard des besoins, se dissipe quand on aborde superficiellement le chapitre des réserves potentielles ou supputées. Celles-ci semblent, à première vue, considérables si l'on retient les estimations les plus optimistes, mais en réalité, une revue un peu plus approfondie des diverses estimations fait apparaître leur discordance et les écarts qui les séparent donnent, en ordre de grandeur, la mesure des incertitudes qui affectent les bases et les méthodes d'évaluation.

Ce sont encore les chiffres relatifs au charbon et lignite qui apparaissent les plus homogènes (6), à quelques nuances près. Ainsi les réserves déclarées par l'U.R.S.S. ont augmenté de 3.000 Milliards de tonnes pour le charbon et de 1.000 Milliards de tonnes pour le lignite

(5) *Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale*, mars 1966, p. 29.

(6) Il n'empêche que, dans la Communauté même, la fourchette des évaluations touchant les réserves reste assez grande. Pour l'Allemagne par exemple elle se situe dans le rapport de 1 à 10.

entre les deux derniers recensements de la Conférence Mondiale de l'Énergie (7). Ceci étant, si l'on admet avec les experts de la Conférence Mondiale de l'Énergie que sont économiquement récupérables 50 % des réserves prouvées et 30 % des réserves totales actuellement reconnues, les réserves mondiales de charbon, en partant des chiffres figurant dans les 4 premières colonnes du tableau (encarté entre les pages 78 et 79), s'établissent entre 2.500 et 3.000 Milliards de t. Cette estimation rencontre à très peu près celle établie très sérieusement par M. Lardinois (2.406 Milliards de t.) que nous donnons par ailleurs (colonne V du tableau) et qui résulte de la confrontation d'une vingtaine d'évaluations faites en 1913 et 1956, presque toutes se situant dans la fourchette assez large de 3.000 à 9.000 Milliards de t. Elle rencontre aussi l'estimation prudente faite en 1960 par l'Office Géologique des Etats-Unis (2.320 Milliards de t.). Une chose est certaine : qu'elles soient ou non surévaluées, les réserves de charbon apparaissent infiniment plus importante que celles de combustibles minéraux liquides.

D'une estimation à l'autre, la répartition des réserves de charbon entre grandes régions du monde est également assez homogène, en ordre de grandeur tout au moins.

Pour le pétrole au contraire, les chiffres les plus divers sont avancés entre lesquels les écarts sont parfois considérables. Les estimations oscillent en effet entre 100 Milliards de t. et 650 Mds de t. (cf. tableau encarté entre les pages 78 et 79) et même 8 à 900 Mds si l'on y ajoute les schistes bitumineux. Nous donnons ci-après quelques-unes de ces estimations :

- 140 Milliards de tonnes dont 70 seraient exploitables à des coûts voisins des coûts actuels (8) ;
- 205 Milliards de tonnes au moyen de méthodes actuelles dont 73 au Moyen-Orient et 53 en U.R.S.S. et 200 Milliards de tonnes à l'aide de méthodes d'exploitation secondaire (9) auxquels s'ajouteraient 100 Milliards de tonnes de réserves off shore (10) ;
- 180 à 200 Milliards de tonnes (11) ;
- 600 Milliards de tonnes (12) ;

(7) Tout souci de propagande n'est sans doute pas exclu de ces nouvelles estimations, que la Conférence mondiale de l'Énergie se contente d'enregistrer sans les discuter.

(8) Milton SEARL dans *Fossil fuel in the Future*, 1961.

(9) *Weeks P.P.S.*, juillet 1962.

(10) *Oil and Gas Journal* du 21 juin 1965.

(11) King HUBBERT cité par Sam SCHURR dans un article de *Scientific American* de septembre 1963.

(12) Alfred ZAEPF de l'U.S. Geological Survey également cité par SCHURR, dans le même article que sous (11).

— Enfin l'estimation la plus récente (13) : 580 Milliards de tonnes.

Cette énumération, qui est très loin d'être exhaustive, n'a d'autre objet que de montrer la précarité et la relativité de toute estimation en ce domaine. Les chiffres les plus élevés résultent d'extrapolations plutôt optimistes des taux de découvertes, enregistrés aux Etats-Unis, à l'ensemble du monde en se référant notamment à l'extension des roches sédimentaires en principe pétrolifères et à d'autres facteurs géologiques favorables.

Les estimations concernant les réserves potentielles de gaz n'offrent pas plus de sûreté puisque leur gamme va de 60.000 Milliards de M^3 à quelque 540.000 Milliards de M^3 (14) ou de 80 Mds de tec à 700 Mds de tec (cf. tableau encarté, pages 78 et 79).

L'aléa qui pèse sur les évaluations des réserves de schistes et roches bitumineuses considérés de plus en plus comme une ressource d'avenir est encore plus grand. A supposer même que le pétrole en dérivant soit un jour compétitif — ce dont on est encore très loin d'être assuré, mais il est vrai que, à la faveur d'une pénurie, les conditions de prix actuelles des autres formes d'énergie se modifieraient radicalement — les réserves jugées actuellement récupérables ne seraient que de 35 Milliards de tec (15) alors que les réserves potentielles atteindraient, selon la même estimation, 2.696 Milliards de tec. Les estimations les plus courantes tournent autour de 200 Milliards de tonnes, soit quelque 250 Milliards de tec (cf. tableau encarté, entre les pages 78 et 79). L'attention que les Américains notamment portent depuis quelques années à cette nouvelle source potentielle de pétrole suffirait d'ailleurs à montrer le peu de confiance qu'ils accordent aux pronostics optimistes de leurs géologues touchant les réserves de pétrole brut tant sur la terre ferme que sur les plates-formes continentales (off shore).

Pour ce qui est du potentiel hydro-électrique du monde, l'appréciation est également complexe en raison du nombre et de l'importance des sites qui pourraient être susceptibles d'aménagements notamment en Afrique, en Asie et en Amérique Latine. A cet égard, le tableau ci-après donne une estimation du potentiel théorique qui représente un maximum absolu (16) :

(13) Extrait d'une conférence présentée à Détroit en avril 1965 au Symposium sur l'Economie des combustibles par Mc Kelvey et Duncan du Geological Survey.

(14) Chiffres cités par Mc Kelvey et Duncan mais empruntés à Zapp.

(15) Chiffres cités par Mc Kelvey et Duncan.

(16) Potentiel hydroélectrique du monde. Volume I, p. 27 de la 6^e Conférence mondiale de l'Energie. *Méthodes d'évaluation des ressources mondiales en énergie hydroélectrique*, par MM. SALMON et SERRA, chefs de division hydrologique à la Direction des Etudes et Recherches d'Electricité de France.

Régions ou continents	Superficie (en millions de km ²)	Potentiel théorique		
		Millions de kW	Milliards de kWh	en %
Asie	44,7	1.330	5.320	35
Afrique	30,4	720	2.880	19
Amérique du Nord	20,4	700	2.800	18,5
Amérique du Sud	18,2	620	2.480	16
Europe	9,8	240	960	6,5
Australie	7,6	170	680	4,5
Régions polaires	12,4	(20)	80	(0,5)
		3.800	15.000	

Les 3.800 Millions de kW qui, sous réserve de calculs plus précis, constituent la limite théorique des réserves hydro-électriques mondiales peuvent donner lieu à une production de l'ordre de 15.000 Milliards de kWh par an. La production hydraulique est actuellement de l'ordre de 900 Milliards de kWh. Dans l'hypothèse du doublement tous les 10 ans, c'est donc entre les années 2000 et 2010 que devrait, théoriquement, s'achever l'équipement de tout le stock disponible. Mais sans trop vouloir préjuger de l'avenir, il est peut-être plus raisonnable d'admettre que la « loi du doublement » très correctement vérifiée en ces dernières décades tendra, à mesure que les possibilités d'équipement s'amenuisent, vers une forme plus asymptotique. C'est donc en définitive, pendant un bon siècle au moins, que pourra encore s'exercer, sans contrainte sérieuse, l'activité des hydro-électriciens.

Au total, dans l'hypothèse optimiste où les sites équipés fourniraient en l'an 2000 entre 5.000 et 10.000 Mds de kWh, cette production ne représenterait qu'une part réduite (10 à 20 % au maximum) de la consommation mondiale d'énergie à la même époque.

Cette rapide confrontation des données met en lumière l'impossibilité de connaître avec précision les quantités aussi bien que les coûts des réserves supputées d'énergie disponibles dans le monde. Il semble donc raisonnable de fonder sur l'appréciation un peu moins aléatoire que l'on peut avoir des réserves prouvées toute réflexion sur l'orientation d'une politique énergétique à long terme. Dans cette perspective on doit reconnaître que l'ensemble de ces réserves sont limitées mais beaucoup plus limitées pour le pétrole et le gaz naturel que pour le charbon.

II. — Les réserves sont épuisables et fongibles.

Limitées, les réserves sont également épuisables, l'hydro-électricité mise à part. Et leur rythme d'épuisement ne dépend pas seulement de la croissance très rapide de la consommation, il est singulièrement accéléré par toutes sortes de pressions économiques résultant de la compétition sévère qui s'est engagée dans le monde entre les diverses sources et formes d'énergie.

Le fait est que, depuis 1914, les réserves charbonnières en France et en Allemagne se sont amenuisées dans une mesure environ 7 fois supérieure au tonnage extrait. Entre 1956, date de la première enquête menée à l'échelon communautaire par la Commission Voies et Moyens de la Haute Autorité, et 1963, où une nouvelle évaluation fut faite, on constate pour les sièges d'extraction de la Communauté existants un abandon de réserves de 8 tonnes par tonne extraite, le taux de fusion ayant été ramené à 4 tonnes par tonne extraite à partir de 1961; à ce dernier taux de fusion qui correspond à l'abandon annuel de presque 1 Milliard de tonnes pour 220 Millions de tonnes produites dans la Communauté il est certain que les réserves communautaires actuellement recensées jusqu'à 1.200 mètres de profondeur n'auraient qu'une durée de vie assez limitée (16 à 20 ans peut-être).

Aux U.S.A. le taux de fusion est encore bien supérieur; l'écart, entre la première estimation, établie par Campbell en 1909 : 1.400 Millions de tonnes récupérables dans les conditions économiques de l'époque, et celle menée à bien en 1953, après réexamen des 2/3 des réserves, correspond à une fusion de l'ordre de 20 tonnes par tonne extraite. Les évaluations les plus récentes du Geological Survey attestent que l'amenuisement des réserves, loin de se réduire comme on pouvait s'y attendre après la mise à jour très sérieusement réalisée en 1953, tend à s'accélérer. De 1953 à 1960, date de la dernière évaluation du Geological Survey, la mesure de la fusion est de l'ordre de 45 tonnes par tonne extraite. A ce rythme, les réserves immenses du continent Nord-Américain pourraient à peine suffire à satisfaire la consommation indigène cumulée prévue par les auteurs américains d'ici à l'an 2000.

Cette fusion est également perceptible à l'échelle du monde où la tendance sur la longue période correspondrait, selon certains, à une exploitation apparente des réserves 20 fois plus rapide que ne le justifie la cadence d'extraction.

A ce phénomène, on peut trouver deux raisons essentielles; l'une est naturelle et tient aux progrès réalisés dans la connaissance stratigraphique et tectonique des bassins, progrès qui, en général, font

apparaître comme trop optimistes les extrapolations initiales des géologues, l'autre tient aux conditions du marché; aux Etats-Unis (mais là le danger est moins aigu en raison de l'abondance des réserves charbonnières) comme en Europe occidentale, à la faveur de la compétition accrue entre sources d'énergie, des pressions techniques et économiques très fortes ont conduit à limiter l'exploitation aux gisements les plus favorables, donc les plus rentables, quitte à amputer considérablement le volume des réserves exploitables. Il est indéniable que la course à l'énergie bon marché a pour effet d'amputer dans une mesure plus ou moins importante les réserves économiquement exploitables; l'amélioration des rendements et la stabilité relative des prix de revient, à prix constants, dans la Communauté n'ont pu être obtenus que par un écrémage très important des gisements exploités, et encore n'est-il pas certain que le but ait été atteint. Il est arrivé, en effet, qu'on abandonnât des gisements médiocres dans l'espoir fallacieux d'en trouver de meilleurs à plus grande profondeur.

Cette fusion pourrait également menacer les réserves de pétrole. Il est bien certain que, si les Etats-Unis ouvraient largement leur marché aux pétroles du Moyen-Orient, bien des puits marginaux du Texas seraient empêchés de produire en raison de leurs coûts d'exploitation trop élevés; il en découlerait nécessairement un abandon important de gisements. Mais les Etats-Unis qui prônent aux autres pays un libéralisme intégral sont trop conscients des risques qu'il comporte pour l'adopter à leur usage. Ils préfèrent ménager leurs gisements et pour ce faire ils ont mis sur pied dès 1959 un système très strict de contingentement des produits pétroliers.

Un pari semble donc avoir été fait, par les pays européens notamment, sans que d'ailleurs les instances responsables paraissent tout à fait conscientes de l'enjeu. Ou bien, en effet, les ressources énergétiques autres que le charbon communautaire seront en mesure à elles seules de satisfaire la demande future d'énergie de la Communauté, ou bien la politique libérale de marché ouvert préconisée par certaines instances fait peser à terme relativement rapproché une hypothèque imprévisiblement lourde tant sur le prix que sur la sécurité de l'approvisionnement communautaire en mettant en cause, de proche en proche, une part inévitablement de plus en plus importante des ressources européennes. L'examen des parts respectives de chaque source d'énergie dans les réserves mondiales peut nous aider à prendre la mesure de ce risque.

III. — L'inégale répartition des réserves de gisements entre sources d'énergie.

Quels que soient, en effet, les aléas qui pèsent sur les évaluations, quelles que soient les conditions actuelles du marché plus ou moins favorables à telle ou telle source d'énergie, une constatation s'impose : les réserves mondiales sont très inégalement réparties entre sources d'énergie. Le tableau ci-après, dont les chiffres reflètent les estimations extrêmes du « tableau sur les réserves », donne de cette répartition une idée approximative :

RÉPARTITION en Milliards de tonnes d'équivalent-charbon et en pourcentage entre SOURCES D'ÉNERGIE CLASSIQUE							
	Réserves prouvées		Réserves totales				
		%	A	B	A	%	B
Charbon et lignite	400	77	3.000	3.000	93		63
Pétrole	76	15	150 à 1.050 (1)		4,5	à	22
Gaz naturel	40	8	80 à 700		2,5	à	15
	516	100	3.230	4.750	100		100

(1) Y compris 220 Mds de tec d'huiles de schistes et de sables bitumineux, dont l'exploitation n'a pas dépassé le stade expérimental.

Que l'on se réfère aux réserves prouvées ou aux réserves totales (prouvées, probables et possibles), il apparaît très nettement que le charbon y tient une place largement prédominante. Dans la perspective que nous avons choisie, il n'est pas sans intérêt de rappeler que les seules réserves charbonnières de l'Europe occidentale, à s'en tenir à l'estimation la plus modérée, représente en ordre de grandeur l'équivalent des réserves mondiales de gaz actuellement prouvées ou l'équivalent des réserves pétrolières, aujourd'hui mises à jour au Moyen-Orient.

L'on ne peut manquer d'être surpris si l'on met en regard de cette répartition des réserves la part qui revient actuellement à chaque source d'énergie dans la couverture des besoins mondiaux d'énergie : pour 1965, 40,5 % au charbon, 34,1 % au pétrole, 16,3 % au gaz naturel, 9,1 % à l'électricité hydraulique et nucléaire. Ce contraste, à des degrés variables, se retrouve dans tous les grands pays gros producteurs et gros consommateurs à l'exception de la Chine :

Sources d'énergie	Etats-Unis		U.R.S.S.		Chine	
	1965					
	I	II	I	II	I	II
Charbon et lignite	90 à 98	23	90 à 98	48	99 à 100	93
Pétrole	1 à 5	39	1 à 5	28	0 à 1	4,5
Gaz naturel	1 à 5	33,5	1 à 5	20		
Hydroélect.		4,5		4		2,5

	Europe occid.		Communauté	
	1965			
	I	II	I	II
Charbon et lignite	94 à 98,5	45,5	90 à 97	44
Pétrole		41	0,5	44
Gaz naturel	1,5 à 5,5	2,5	2,5 à 9,5	4
Hydroélect.		11		8

I. — En pourcentage des réserves totales.
II. — En pourcentage de la consommation énergétique totale.

Source : Nations Unies pour les consommations. Diverses estimations pour les réserves.

Il est assez paradoxal de constater que l'énergie la moins exploitée par rapport à ses réserves totales fond le plus vite alors que l'exploitation se concentre sur l'énergie qui a les réserves les plus faibles. Ainsi voit-on les réserves de charbon, qui sont un multiple des autres réserves énergétiques, s'épuiser à un rythme de plus en plus rapide en raison de la concurrence des hydrocarbures aux réserves beaucoup plus limitées. Cette constatation prend toute sa valeur s'agissant de la Communauté qui est en train de gaspiller les seules réserves dont elle dispose en relative abondance, se mettant ainsi pour son approvisionnement, plus encore qu'il n'est utile, à la merci du monde extérieur et ceci sans aucune assurance pour l'avenir.

IV. — L'inégale répartition géographique des réserves.

Il convient, enfin, de souligner les éléments de tension et de déséquilibre que comporte pour l'avenir la très inégale répartition géogra-

phique des réserves d'énergie. Peut-être est-ce une des menaces les plus graves qui pèse à terme relativement rapproché sur l'approvisionnement de l'Europe occidentale et de la Communauté.

En première approximation, on constate que l'Amérique du Nord et les grands pays communistes (U.R.S.S. et Chine), qui ont consommé en 1965, à parts sensiblement égales, 60 % de l'énergie mondiale, détiennent, dans une proportion légèrement favorable aux Etats-Unis, plus de 80 % des réserves mondiales d'énergie. Mais il s'agit pour 90 % de charbon; ces pays, en effet, ne possèdent qu'à peine plus de 20 % de réserves pétrolières mondiales prouvées qui sont concentrées au Moyen-Orient pour plus de 60 %. Mesurées en années de production, les réserves pétrolières prouvées des U.S.A. n'ont qu'une durée de vie de douze ans et celles de l'U.R.S.S. de quinze ans.

L'Europe occidentale apparaît dans l'ensemble assez mal pourvue puisque, consommant avec les pays de la Communauté, qui y comptent pour la moitié, plus de 20 % de l'énergie mondiale, elle ne détient actuellement sur son territoire que 6 à 9 % des réserves mondiales et même pas 1 % des réserves pétrolières prouvées. De son côté, le Japon connaît une situation encore plus critique.

Quant au reste de la planète, qui groupe presque la moitié de la population mondiale, il ne lui échoit que 9 à 10 % des réserves mondiales dont 75 % des réserves pétrolières, et dans la mesure où il demeure très largement sous-développé et donc consomme peu d'énergie (8 % des besoins mondiaux), la plus grande part de ses ressources est encore exploitée et consommée par les pays industrialisés. Ainsi, les disponibilités du Moyen-Orient sont exploitées à 80 % par 7 sociétés internationales dont 5 sont américaines et 2 européennes, et sont consommées pour plus de 2/3 sur les deux grands marchés déficitaires du monde : l'Europe occidentale et le Japon.

Certes, la dépendance est réciproque en ce sens que les grandes sociétés pétrolières comme les pays producteurs du Moyen-Orient et d'Afrique ont besoin du marché européen pour écouler leur production. Mais rien ne permet d'affirmer qu'il en sera toujours ainsi.

Ces grands pays producteurs semblent de moins en moins disposés à considérer les royalties comme une compensation suffisante à l'épuisement accéléré des réserves énergétiques, en tout état de cause limitées et indispensables à leur développement futur. La substitution de contrats de service aux traditionnels contrats de concession témoigne de cette préoccupation nouvelle touchant l'avenir de leur développement (cf. page 264). En outre, l'intérêt manifesté depuis peu par les pays soviétiques à l'égard des richesses énergétiques des pays arabes et de l'Iran garantit à ceux-ci un débouché nouveau potentiellement considérable.

De leur côté, les grandes sociétés pétrolières américaines, si le marché américain s'ouvrait par nécessité au pétrole du Moyen-Orient, pourraient être tentées sinon obligées d'y écouler une part croissante de leurs disponibilités.

Le marché énergétique mondial repose donc sur un équilibre instable qui a toutes chances d'être remis en question à terme de quelques années.

Le tableau ci-après fait apparaître schématiquement la position particulièrement précaire de l'Europe occidentale et les sources profondes de tension que recèle la situation actuelle.

	1965		
	En % des réserves mondiales d'énergie (1)	En % de la population mondiale	En % de la consommation énergétique mondiale
Amérique du Nord	47	6,5	37
Europe occidentale. Communauté	6	10,3	21
Pays communistes	38	32,5	29
Reste du monde	9	51,7	13

(1) Il va de soi que les pourcentages en ce qui concerne les réserves sont à prendre comme de simples ordres de grandeur.

Certes, cette répartition géographique des réserves peut évoluer. Les récentes découvertes de gaz naturel faites aux Pays-Bas et en mer du Nord en sont la preuve, mais pour le moment, l'ordre de grandeur de ces découvertes n'est pas tel qu'il modifie sérieusement les perspectives que nous venons de dégager. En outre, une politique ne peut seulement reposer sur des espérances; elle doit aussi compter avec la réalité. Or, il est indéniable qu'un aspect important de cette réalité est que l'Europe occidentale, tout comme la Communauté, détient actuellement des ressources énergétiques relativement limitées par rapport à ses besoins et que ces ressources sont essentiellement constituées par du charbon. Dans ces conditions, les instances nationales et européennes seraient bien avisées de ne pas abandonner, plus qu'il n'est nécessaire, ce capital propre au bénéfice du pétrole dont les réserves sont, de toute façon, limitées, situées, pour l'essentiel, dans des régions de grande insécurité politique et soustraites pour la plus grande part, pour des raisons géographiques et politiques, au contrôle des gouvernements européens.

SECTION III

SIGNIFICATION ET VALIDITÉ
DU PROCESSUS DE SUBSTITUTION ACTUEL

Dans un tel contexte, caractérisé par la relative limitation des ressources par rapport aux besoins, singulièrement pour le gaz et pour le pétrole, on ne peut manquer de s'étonner de la préférence marquée pour les hydrocarbures par la plupart des pays, même et surtout par ceux qui en sont totalement démunis, dût-il s'ensuivre l'abandon de leurs réserves indigènes de charbon, si importantes et si indispensables qu'elles apparaissent pour assurer leur avenir.

Le phénomène s'observe dans l'ensemble du monde; la consommation et donc la production de charbon ont tendance à diminuer en termes relatifs depuis le début du siècle aux U.S.A., et depuis la seconde guerre mondiale dans les autres pays (cf. chapitre V). Mais la justification et les conséquences de ce phénomène apparaissent très différentes d'un pays à l'autre et en outre, il s'agit peut-être d'un phénomène provisoire : un retournement de cette tendance est déjà perceptible aux Etats-Unis.

Sam Schurr dans « l'Economie énergétique américaine de 1850 à 1975 » a bien observé la préférence marquée par les Américains pour les énergies dont les ressources sont les plus limitées (gaz et pétrole). Selon cet auteur, elle a eu deux conséquences essentielles : la hausse des prix du gaz et du pétrole depuis la deuxième guerre mondiale et la dépendance croissante quoique encore limitée des Etats-Unis vis-à-vis de l'étranger. Longtemps exportateurs nets — le pétrole américain était la première source mondiale d'exportation — ils ont dû recourir dans une mesure croissante aux importations pour satisfaire leurs besoins domestiques. Pour autant cette politique n'a pas diminué la sécurité de leur approvisionnement énergétique ni mis en cause leur potentiel énergétique propre.

La substitution entre sources d'énergie s'est faite, pour l'essentiel, à l'intérieur même du pays. Si la production charbonnière américaine a été déplacée, c'est essentiellement au profit du pétrole et du gaz naturel indigènes; jamais le Gouvernement américain n'a toléré que le pétrole étranger, en dépit de l'augmentation de ses importations, ne déplace sa production énergétique indigène.

Ensuite, cette substitution n'a eu aucun effet dommageable sur le potentiel même de production charbonnière. Demeuré intact, il peut être utilisé à plein au moment jugé opportun comme c'est le cas depuis peu. C'est là un avantage considérable qu'ont les Etats-Unis

sur l'Europe : ils ont la faculté de réduire et d'augmenter à volonté leur production charbonnière sans hypothéquer l'avenir de leurs gisements (cf. Chapitre V).

Enfin, on peut même considérer que le recours accru des Etats-Unis au pétrole importé, dans la mesure où il n'est pas libre mais étroitement contrôlé, a renforcé la sécurité de l'approvisionnement du pays. Il permet, en effet, en ménageant la ressource indigène, de maintenir à l'intérieur du pays une forte réserve de capacité de production en pétrole et en charbon, toujours utilisable en cas de crise et, en outre, il laisse subsister nombre d'exploitations pétrolières marginales qui, dans un marché totalement ouvert aux produits étrangers, auraient disparu depuis longtemps.

Dans la Communauté, au contraire, ce sont surtout des énergies importées qui déplacent la production indigène. Ce déplacement qui s'accélère conduit à des abandons de gisements importants et donc à une réduction irréversible du potentiel de production indigène déjà insuffisant pour satisfaire les besoins. L'ouverture, sans aucun contrôle et sans aucune limitation, du marché européen aux produits énergétiques étrangers accroît chaque jour la dépendance de l'Europe vis-à-vis de ses fournisseurs étrangers et diminue sans cesse la sécurité de son approvisionnement pour un bénéfice temporaire et, à terme, peut-être illusoire.

Il semble, en outre, qu'en raison de la relative limitation des ressources pétrolières et gazières, le très rapide accroissement des besoins exigera très vite une mobilisation de toutes les ressources énergétiques disponibles (cf. Chapitre Marché - Perspectives d'avenir). Le processus de substitution qui est à l'œuvre aujourd'hui sur le marché énergétique pourrait en être brusquement enrayé. L'intention manifestée par les autorités soviétiques et par les autorités américaines d'accélérer le développement de leurs productions charbonnières respectives, dont elles prévoient le doublement d'ici à 1980, en est un premier signe que trop d'Européens refusent de prendre en considération.

SECTION IV

LE FOND DU PROBLEME

A vrai dire, si les réserves d'énergie posent un problème inquiétant, c'est qu'au regard des perspectives de développement des besoins, les richesses de la planète en sources d'énergie classiques apparaissent relativement limitées à travers les estimations actuelles, si diverses soient-elles.

Dans un tel contexte, le souci de conserver les gisements devrait être prédominant et précisément l'application des normes libérales à l'économie énergétique conduit au résultat opposé. Il est patent que sous la pression de la concurrence qui met en présence des sources d'énergie dont les structures et les niveaux de coût accusent de fortes différences, on assiste, en Europe occidentale, à des abandons de gisements extrêmement importants et dans des conditions telles que la possibilité même de les remettre en exploitation est compromise.

Il va de soi que si des énergies nouvelles, comme l'énergie atomique, étaient de nature à donner à l'humanité, à échéance des années 1980, 1990, l'assurance de disponibilités abondantes sinon illimitées, sûres, à bas prix, enfin substituables dans tous les emplois aux énergies aujourd'hui utilisées, les réserves en sources d'énergie classiques n'auraient plus qu'une valeur très relative et il serait parfaitement concevable de les soumettre à la loi de la concurrence.

Mais si, à l'inverse, le relais de l'énergie atomique n'est pas parfaitement assuré, alors il conviendrait de déterminer le mode d'exploitation qui permettrait le respect du capital énergétique limité que la nature met à la disposition de l'homme et dont il est, en quelque sorte, l'usufruitier.

CHAPITRE IV

L'ENERGIE ATOMIQUE

A beaucoup de ceux que préoccupe le problème énergétique, l'énergie atomique apparaît comme seule susceptible d'éviter à terme les tensions dans l'approvisionnement énergétique mondial que laisse prévoir la disproportion de plus en plus frappante entre les besoins rapidement croissants et les ressources énergétiques classiques relativement limitées.

Aussi est-il très important de se faire une idée aussi objective que possible, à partir des données et des projets actuellement connus, des perspectives de développement de l'énergie atomique dans la Communauté Européenne et dans le monde.

SECTION I

LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT

Dans la Communauté.

En juin 1965, en application de l'article 40 du Traité d'Euratom, la Commission d'Euratom a publié un programme indicatif pour la Communauté Européenne, portant sur les objectifs de production nucléaire à long terme (1980 et même 2000) et les investissements qu'ils requerraient. On a rassemblé, dans le tableau ci-après, les prévisions de ce programme relatives à l'évolution de la consommation globale d'électricité et à la part croissante que prendrait à sa couverture la production des centrales nucléaires.

	1960	1965	1970	1975	1980	1990	2000
Consommation d'électricité en Mds de kWh.	285	400	575	790	1.080	1.930	3.450
Taux annuel de croissance en %	8	7,5			6,5		6
Production des centrales nucléaires en Mds kWh		4,3	28	120	280 (1)	920	2.400 (1)
En pourcentage de la cons. globale d'électricité		1,1	4,9	15	26	47	70
(1) Correspondant à une puissance installée de 40.000 MW en 1980 et 370.000 MW en l'an 2000.							

Même dans cette hypothèse la plus favorable, l'énergie atomique n'interviendra donc pas de façon décisive dans l'approvisionnement énergétique de la Communauté avant longtemps. En 1980, 75 % de l'approvisionnement des centrales électriques devront être encore assurés par les sources d'énergie classiques. Ce pourcentage correspond à des fournitures en combustibles minéraux de quelques 250 Mtec. Si l'on retient l'hypothèse de travail la plus favorable faite par les instances communautaires lors de la préparation des « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne », les huiles de chauffe et le gaz naturel ne fourniraient que 100 Mtec et la contribution du charbon pourrait s'élever à quelque 150 Mtec.

Le seul débouché des centrales thermiques, si les Etats de la Communauté acceptaient de le réserver, à concurrence de 60 %, au charbon de la Communauté, ce qui constituerait un souci élémentaire de sécurité, pourrait donc absorber les 3/4 de la production communautaire de charbon et de lignite maintenue à un niveau de 200 Mtec. Le débouché « sidérurgie », pour lequel devrait également jouer un certain souci de sécurité, absorberait aisément le reste; étant donné l'auto-consommation des mines, les importations de charbon pourraient, sans difficulté, être maintenues au niveau actuel de 30 Mt, sans qu'elles gênent pour autant l'écoulement du charbon communautaire.

En l'an 2000, si la production nucléaire couvre 70 % des besoins d'électricité et donc 35 % environ des besoins totaux d'énergie de la Communauté dont on prévoit en effet qu'au stade de la consommation finale ils pourraient être satisfaits pour 50 % par l'électricité, les cen-

trales classiques devront assurer le complément, soit quelque 1.000 Mds de kWh ou deux fois et demie la consommation intérieure nette totale de la Communauté en 1965. C'est dire que les sources classiques d'énergie primaire auront encore un rôle important à jouer dans la production d'électricité.

En Grande-Bretagne.

Avec plus de 3.000 MW installés en 1966 et une production de 15 Mds de kWh environ (deux fois et demie la production communautaire), la Grande-Bretagne est le pays d'Europe occidentale qui détenait, en 1966, la première place en matière de capacité installée et de production nucléaire. Aussi, ses prévisions nucléaires méritent-elles attention. On rappelle que le 1^{er} programme de centrales nucléaires de 5.000 MW sera achevé en 1969 et qu'un 2^e programme le relaiera qui prévoit l'installation de 8.000 MW d'ici à 1975. La Grande-Bretagne pourrait donc se trouver, en 1980, avec une capacité installée comprise entre 20.000 et 25.000 MW produisant, à 7.000 heures de marche par an, 140 à 175 Mds de kWh.

Aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis n'avaient, en 1966, que 2.000 MW de capacités en exercice, 12.000 MW en construction et 36.000 MW en projet.

L'étude de la Commission fédérale de l'Energie publiée en janvier 1965 (1), à travers les chiffres regroupés dans le tableau ci-après, donnait un aperçu des perspectives de l'évolution, en pourcentage, de la contribution relative des diverses sources d'énergie à l'approvisionnement des centrales de 1964 à 1980.

	1964	1980
Production globale d'électricité	1.100 TW/h	2.800 TW/h
Taux annuel supposé d'expansion des besoins	6 %	
Charbon	54 %	47 %
Gaz naturel	21 —	17 —
Fuel résiduel	6 —	4 —
Hydraulique	18,75 —	13 —
Energie nucléaire	0,25 —	19 —

(1) Un compte rendu en a été donné dans le *Petroleum Press Service* de février 1965.

Dans cette hypothèse, la production d'électricité nucléaire américaine (530 TWh) correspondant à une puissance installée de 70.000 MW apparaissait sans doute deux fois plus importante en valeur absolue que celle de la Communauté, mais la part du nucléaire, par rapport à celle des autres combustibles, demeurait moins élevée que dans la Communauté (19 % contre 26 %) et de ce fait elle était également plus réduite dans la couverture des besoins globaux (7 % contre 10 % environ). Ceci ne laissait pas d'être surprenant pour un pays qui occupe la première place dans la recherche atomique et qui détient une avance technologique de plusieurs années. Du même coup on pouvait, à juste titre, s'interroger quant à la possibilité de réalisation du programme présenté par Euratom.

L'évolution prévue jusqu'en l'an 2000 confirmait cette discordance. La Commission de l'Energie Atomique des Etats-Unis estimait que la production d'électricité serait alors pour 50 % d'origine nucléaire. Compte tenu de ce que l'électricité devait couvrir 30 % des besoins en énergie à cette époque, la part du nucléaire atteindrait donc 15 % de la consommation totale. Là encore, les prévisions américaines apparaissaient nettement en deçà des espérances communautaires (70 % de 50 %, soit 35 %) et c'était une nouvelle raison de s'interroger sur la valeur de celles-ci.

Mais depuis lors, de nouvelles prévisions ont été établies que synthétise le graphique ci-après et que confirment diverses déclarations de personnalités compétentes de l'A.E.C. (2). Selon le Dr Seaborg, cette réévaluation de la production électrique des centrales nucléaires est la conséquence directe du grand nombre de commandes passées ainsi que des nouveaux programmes de production des sociétés productrices (3). Dans le cadre de ces nouvelles prévisions, l'électricité d'origine nucléaire pourrait représenter de 35 à 40 % de la production globale d'électricité en 1980, soit un pourcentage plus élevé cette fois que celui prévu au programme indicatif d'Euratom pour la Communauté.

A titre indicatif, le Dr Seaborg a parlé de 700.000 MW installés en l'an 2000 soit une production de 5.000 Mds de kWh.

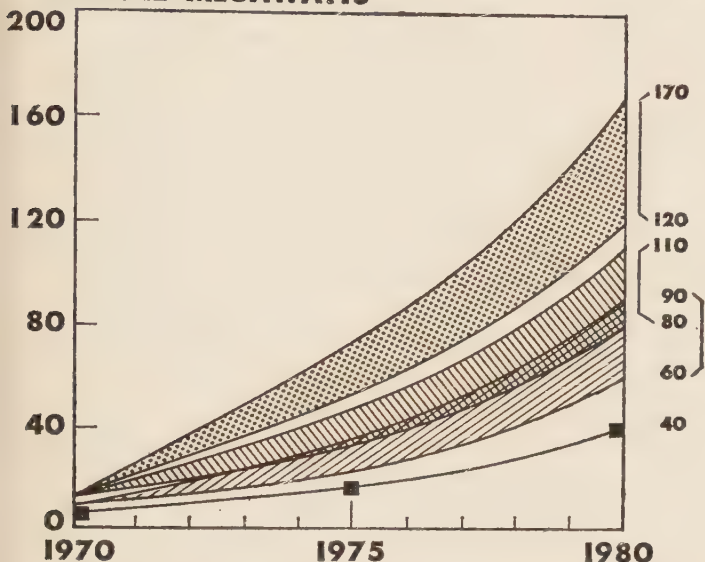
A dire vrai, toutes ces prévisions ont une valeur purement indicative. Leurs chances de réalisation doivent être appréciées en fonction de trois problèmes fondamentaux que nous aborderons plus loin :

(2) On notera pourtant que le chiffre de 170.000 MW n'a été avancé que très récemment puisque le 2 mai 1967 à San Francisco M. Glenn T. Seaborg, président de l'A.E.C., disait encore : « En 1980 nous prévoyons 100.000 MW (en 1965, j'avais parlé de 70.000 MW seulement). »

(3) Cf. *Revue française de l'Energie* de mars 1966, « La percée de l'énergie atomique aux U.S.A. » et de mars 1967 : éditorial.

- la rentabilité,
- les réserves,
- la sécurité.

THOUSAND MEGAWATTS

NUCLEAR
ELECTRIC
PLANTS●
ESTIMATED
INSTALLED
CAPACITY
As estimated in

- 1962
- ▨ 1964
- ▩ 1966
- ▤ 1967

Annexe à « The nuclear industry in 1967 and its futur prospects » par Ernest B. Tremmel, Director Division of Industrial participation U.S. Atomic Energy Commission at the Atomic Industrial forum's Annual conference Chicago, 6 novembre 1967.

Au Japon.

Nous nous bornerons à citer les estimations du dernier rapport de l'O.C.D.E. « Politique énergétique — problèmes et objectifs — » (Paris, 1966) qui fait état d'une puissance installée de 10.000 MW en 1980.

En Chine et en U.R.S.S.

On dispose de fort peu de renseignements sur les programmes russes et chinois touchant la production d'électricité nucléaire. Dans un rapport très fouillé, établi en 1964 par MM. Samuel Lajeunesse et Ponti pour un groupe de travail de l'O.C.D.E. et ayant pour objet l'analyse des perspectives d'exportation d'énergie des pays à commerce d'Etat, l'hypothèse est faite « que l'énergie nucléaire ne deviendra « effectivement concurrentielle dans les pays considérés qu'après 1970 » et que, par conséquent, elle ne pourra donner un apport important

« en pourcentage à leur production d'énergie électrique avant 1980 ». A cette date, le même rapport prévoit pour l'U.R.S.S. une production d'électricité hydraulique (4) et nucléaire de 500 Mds kWh, estimation qui paraît assez modérée eu égard à la consommation totale d'électricité : 2.500 Mds de kWh, et aux besoins totaux d'énergie qui, suivant les estimations, se situeraient entre 2.000 Mtec et 3.000 Mtec environ (5). Il est, en effet, raisonnable d'admettre que l'U.R.S.S. sera tentée de développer son industrie nucléaire à une cadence assez voisine de celle suivie par les pays d'Occident. Il pourrait y correspondre une production nucléaire de l'ordre de 350 à 400 Mds kWh environ.

On notera, toutefois, que selon l'Economist du 21 janvier 1967, les pays soviétiques n'annonçaient, pour 1965, qu'une puissance installée de 1.000 MW dont l'essentiel appartenait à l'U.R.S.S.

Pour la Chine, à titre purement indicatif, nous retiendrons, en se référant également au rapport à l'O.C.D.E. de MM Samuel Lajeunesse et Ponti, une production de 100 à 200 Mds kWh c'est-à-dire une puissance installée de 20 à 30.000 MW.

Ainsi en 1980, à des puissances installées de 40.000 MW dans la Communauté, 25.000 MW en Grande-Bretagne, 150.000 MW aux Etats-Unis, 10.000 MW au Japon, 50.000 MW en U.R.S.S. et 25.000 MW en Chine, soit un total de 300.000 MW, correspondrait une production d'électricité d'origine nucléaire de 2.100 Mds de kWh (7.000 heures/an) ou de 7 à 800 Mtec, soit environ 6 à 7 % de l'approvisionnement mondial en énergie.

Pour l'an 2000, en se plaçant dans la perspective assez optimiste selon laquelle les centrales nucléaires fourniraient 30 à 40 % de la consommation totale d'énergie aux U.S.A., en Europe et en Chine — elles semblent devoir être encore assez peu développées dans les autres pays — elles produiraient l'équivalent de 4 à 5.000 Mtec, soit environ 20 à 25 % de la consommation mondiale d'énergie.

Ces chiffres n'ont d'autre objet que de dégager quelques ordres de grandeur et ne sauraient donc être considérés comme représentant des valeurs absolues certaines. Tels quels, ils suffisent cependant à montrer que l'énergie nucléaire ne sera pas avant longtemps en mesure de résoudre les problèmes que pourrait poser, dans quelques années, l'approvisionnement énergétique du monde et plus particulièrement celui de l'Europe occidentale. Encore faut-il souligner que les développements dont ces chiffres font état sont très loin d'être

(4) La production hydraulique soviétique était en 1964 de 75 Mds de kWh.

(5) 2.000 Mtec : étude du C.E.P.C.E.O. 2.700 Mtec : rapport Samuel Lajeunesse. 3.000 Mtec : estimation des autorités soviétiques.

assurés. En effet, de très grandes incertitudes existent notamment quant à l'équilibre des ressources et des besoins, quant au délai de mise au point des surgénérateurs, seuls susceptibles d'atténuer à terme le problème des réserves et enfin quant aux effets de la multiplication des installations nucléaires sur la sécurité biologique des populations.

SECTION II

L'EQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES BESOINS

« Les besoins en énergie nucléaire seront très grands (en valeur absolue tout au moins) surtout à moyen et long terme, cela est maintenant certain; les ressources en combustible nucléaire apparaissent faibles dès le moyen terme, tout au moins avec les réacteurs nucléaires que nous savons aujourd'hui construire. Cette discordance dont on vient seulement de prendre réellement conscience domine ou dominera toutes les politiques nationales énergétiques à moyen ou long terme » (6).

De cette discordance, le rapport publié en 1963 par l'Agence d'approvisionnement d'Euratom donne une idée plus précise. Nous avons rassemblé, dans le tableau page 100, quelques données de ce rapport propres à éclairer le problème.

Les perspectives de besoins et de ressources intéressant le monde libre, ainsi tracées en ordre de grandeur, étaient déjà assez peu rassurantes dès avant 1980. Compte tenu des structures de production, la découverte de gisements nouveaux s'imposait pour assurer la capacité de production espérée et les 130.000 t de réserves encore disponibles en 1980, à supposer qu'elles aient été convenablement réparties entre pays utilisateurs, n'auraient pu couvrir plus de 4 à 5 ans de consommation.

Mais ce tableau doit être revu pour tenir compte de nouvelles estimations tant des réserves de gisements en uranium métal que des perspectives de production d'électricité nucléaire.

On trouvera dans le tableau page 101 l'estimation des ressources d'uranium dans le monde libre au prix de 5 à 10 \$ la livre d' U_3O_8 (à l'exclusion de l'U.R.S.S. et la Chine) faite par l'O.C.D.E.

(6) « L'avenir à long terme de l'énergie nucléaire » de M. GIBRAT. Cf. *Revue de Défense nationale*, octobre 1964.

BESOINS ET RESSOURCES PAR CONTINENT JUSQU'EN 1980 — en tonnes métriques d'uranium métal

	Réserves reconnues d'uranium du monde libre (1) ou 1-1-1962			Prév. d'ext. cumulée 1962 à 1970 en t. métr.	Réserves au 1-1-1971	Besoins cumulés 1970-1980	Production cumulée possible (1) s/rés. connues	Besoins annuels en 1980	Production annuelle possible en 1980 (1) s/rés. connues
	Minerai en M. tonnes	Teneur moy. approx. en %	Uranium mét. en t. métr.						
Europe				8.000	27.000	100.000	15.000	20.000	1.500
— Communauté		0,1 à 0,2	35.000						
— France	19	0,14	28.000						
Amérique du Nord	207		275.000	96.000	179.000	70.000	154.000	14.000	11.000
— Etats-Unis	64	0,2	130.000	71.000	59.000				
— Canada	143	0,1	145.000	25.000	120.000				
Reste du monde				34.000	114.000	20.000		4.000	
— Afrique du Sud	680	0,017	115.000	18.000	97.000				
— Autres pays			25.000	8.000	17.000				
Total monde libre ..			450.000	130.000	320.000	190.000	(2) s/gisem. nouveaux 21.000	38.000	(2) s/gisem. nouveaux 17.500
							190.000		38.000

(1) Réserves dont l'exploitation serait économique dans les circonstances actuelles c'est-à-dire coûtant de 8 à 10 \$/Lb d'U₃O₈.

ESTIMATION DES RESSOURCES D'URANIUM DANS LE MONDE (1)
(Uranium déjà extrait non compris)

10⁸ tonnes courtes d'U₃O₈ (2)

PRIX PAR LIVRE D'U ₃ O ₈		§ 5 à 10
Pays	Type de ressources	Ressources raisonnablement assurées
Canada		210
Etats-Unis		195 (3)
Afrique du Sud		140
Europe :		
France		37
Espagne		11
Portugal		7
Danemark (4)		
Suède		
Autres		5 (5)
Total Europe		60
Australie		15
Congo (Léopoldville)		6
Gabon		5
Portugal (Angola)		
Maroc (6)		6
Inde		
Japon		
Argentine		5
Total		642

(1) Ressources mondiales d'uranium et de thorium — O.C.D.E. : Agence Européenne pour l'Energie Nucléaire, Paris, août 1965.

(2) 1 tonne courte U₃O₈ = 770 kg uranium métal.

(3) Y compris 175.000 t courtes dans les gisements classiques et 20.000 t comme sous-produit de la production de phosphates (600 t courtes par année).

(4) Les gisements sont situés dans la région d'Ilimaussaq au Groënland.

(5) Principalement, R.F. d'Allemagne et Italie, Turquie et Yougoslavie.

(6) Voir paragraphe 33.

Compte tenu des rythmes de production retenus ci-dessus (7), les besoins cumulés du monde libre en uranium métal jusqu'en 1980 atteindraient 350.000 t courtes et les 300.000 t courtes de réserves encore disponibles en 1980 ne pourraient couvrir que 3 à 4 ans d'une consommation annuelle croissante qui, dès 1980, pourrait atteindre près de 80.000 t courtes.

Si le monde libre veut avoir en 1980 une dizaine d'années de consommation assurée dans des conditions de rentabilité satisfaisantes, il apparaît donc nécessaire que soient découvertes d'ici là, en supplément des ressources actuellement connues, 7 à 800.000 t d'uranium au prix de 5 à 10 \$ la livre.

Certes, les réserves mondiales d'uranium ne sont pas limitées aux quelques 500.000 t métriques actuellement prouvées. D'autres gisements, d'ores et déjà reconnus, pourraient fournir 2 à 3 Mt (8) mais à des coûts deux à trois fois plus élevés que ceux considérés comme actuellement économiques, et ceci en raison de leur très faible teneur en métal. Aussi le rapport de l'Agence d'Approvisionnement d'Euratom concluait-il à ce sujet qu'il est « sans doute moins utopique de fonder les perspectives d'avenir sur de nouvelles découvertes de gisements plus riches que sur la mise en valeur très aléatoire de ces gisements pauvres ». Cette conclusion ne nous paraît pas dépassée.

Pour les seuls Etats-Unis, la situation est déjà tendue et plusieurs personnalités de l'A.E.C. ont laissé paraître leur inquiétude. Les réserves américaines d'uranium aujourd'hui prouvées à moins de 10 \$ la livre d' U_3O_8 (150 à 200.000 t courtes selon les estimations) seront épuisées bien avant 1980.

« En résumé, une production de l'ordre de 1 Mt courtes d'uranium « à partir de sources américaines ou étrangères sera nécessaire pour « couvrir les besoins cumulés des Etats-Unis dès avant 1990 sans « compter l'addition aux réserves nécessaire pour maintenir, à cette « époque, la production. Si cette quantité devait être fournie exclusivement par les ressources des Etats-Unis à bas coût (c'est-à-dire « celles à moins de 10 \$ la livre d' U_3O_8), les 4/5 de ce montant « seraient encore à découvrir » (9).

(7) Et compte tenu également du taux d'utilisation actuel de la chaleur contenue dans une tonne d'uranium. Il faut retenir en effet qu'une tonne d'uranium a une puissance calorifique potentielle équivalant à 3 Mt de charbon, mais les réacteurs actuellement en service n'en retirent que 1 % en moyenne soit l'équivalent de 30.000 t de charbon. Aussi, avec les réacteurs actuellement connus, des réserves de 500.000 t métriques d'uranium qui théoriquement équivalent à 1.500 Mds de tec ne peuvent être comptabilisées que pour 15 Mds de tec.

(8) En particulier uranium de phosphate en Amérique du Nord et en Afrique et uranium de schiste en Suède.

(9) Extrait de : Remarks by Rafford L. Faulkner, Director Division of raw materials U.S. Atomic Energy Commission at the Canadian Nuclear Association

La situation de l'Europe est beaucoup plus critique. Ses besoins cumulés de 1970 à 1980 seraient à importer en quasi totalité.

Or, il n'est pas certain que l'Amérique du Nord, qui détient à peu près les 2/3 des réserves d'uranium actuellement récupérables et où « il y a tout lieu de penser qu'une part importante des gisements nouveaux sera trouvée », accepte de se démunir d'une ressource énergétique qui apparaît à peine suffisante pour couvrir ses propres besoins à moyen et à long terme et qui, en outre, présentant un caractère stratégique peut faire l'objet, comme cela a déjà été le cas, de mesures restrictives sur les échanges internationaux. Dans ces conditions, la conclusion du rapport de l'Agence d'Approvisionnement d'Euratom est plus que jamais opportune. Sous peine de se trouver dans une position commercialement, sinon politiquement, défavorable, « l'Europe « doit se préoccuper dès maintenant de la recherche avec ses propres moyens de nouveaux gisements, soit sur son territoire soit, « surtout, dans d'autres contrées du globe réputées favorables, afin « d'asseoir son approvisionnement sur des sources aussi variées et « sûres que possible tout en profitant des meilleurs prix » (10).

Le premier programme indicatif d'Euratom confirme ces données et ces appréciations. Il prévoit, en effet, que les besoins de la Communauté en combustibles nucléaires dans l'hypothèse la plus favorable (11) seront de 54.000 t de 1970 à 1979, de 122.000 t de 1980 à 1990 et de 156.000 t de 1980 à 2000, soit au total 332.000 t. Le programme constate en outre que « les réserves d'uranium de la Communauté, actuellement connues et exploitables à un prix situé entre 8 et 10 \$ la livre « d' U_3O_8 ne représentent que la moitié de la consommation globale « estimée jusqu'à fin 1979 ». Il conclut enfin, sans s'étendre davantage sur ce problème particulièrement inquiétant des réserves, qu'il convient d'intensifier la prospection à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté.

De ces quelques données, nous retiendrons :

- que les réserves d'uranium au prix de 8 à 10 \$ la livre d' U_3O_8 apparaissent relativement limitées par rapport aux besoins cumulés des prochaines décennies;
- qu'il existe d'importantes réserves potentielles exploitables à des prix deux à trois fois supérieurs, mais le problème se pose alors de savoir si leur utilisation ne mettrait pas en cause la compétiti-

Conference '67, Montréal, Canada (30 mars 1967) : Review of nuclear fuel requirements and ressources.

(10) On retrouve là un langage très souvent employé par ceux que préoccupe l'approvisionnement en pétrole de la Communauté.

(11) Cette hypothèse combine dans le processus de production, à partir de 1980, réacteurs éprouvés, convertisseurs avancés et surgénérateurs rapides.

vité de l'électricité d'origine nucléaire. Il importe donc d'apprécier la sensibilité du prix de revient du kWh nucléaire au prix de l'uranium (cf. plus loin).

C'est dire qu'en tout état de cause, la sécurité d'approvisionnement que la Communauté Européenne peut attendre de l'énergie nucléaire n'est pas aussi évidente qu'on l'entend proclamer trop souvent.

Seule la mise au point de la surrégénération et son emploi à grande échelle seraient de nature à atténuer la demande d'uranium et donc la tension sur les approvisionnements (12). Ce type de réacteur a, en effet, la particularité séduisante de fournir plus d'énergie qu'il n'en consomme et de ce fait son rendement énergétique est sans commune mesure avec celui des réacteurs classiques. Peut-être est-ce une

(12) Dans une allocution prononcée à Paris le 16 février 1967 au « dîner inter-écoles de Chimie », M. L. KOWARSKI, un des grands savants atomistes actuels, après avoir résumé l'origine historique du choix des filières (uranium enrichi aux Etats-Unis, eau lourde au Canada, uranium naturel-graphite-gaz en France et en Grande-Bretagne) a noté que « certains signes indiquent dès maintenant que les positions prises dans cette guerre (des filières) seront bientôt dépassées par les événements ».

« Quels sont ces faits nouveaux qui n'ont pas encore pénétré sur le plan des réalisations économiques immédiates ? D'abord le souci de conserver les ressources naturelles. En brûlant l'uranium-235 contenu dans la terre, nous sommes un peu dans la situation de barbares qui sont installés dans une grande cité abandonnée et qui ont trouvé qu'il est plus facile, pour se chauffer, de brûler des boîtes d'allumettes plutôt que tel autre combustible plus difficile à allumer. La cité est grande, les stocks paraissent abondants, on puise dans les mines d'allumettes, tout est facile, le feu est chaud et brillant, on est content, mais pendant combien de temps ? Vue de ce côté, il faut dire que la filière américaine donne quelques soucis. Du même point de vue, les filières canadienne et franco-anglaise sont un peu plus rassurantes. En fait il faudra bien, à la fin, apprendre à brûler non seulement des "allumettes" mais aussi du "charbon" ».

« Il y a dans la nature des substances très abondantes potentiellement fissiles, comme l'uranium-238 que l'on peut rendre effectivement fissile en le cuisant dans les piles atomiques et en le transformant ainsi en plutonium, ou le thorium qu'on peut convertir en uranium-233. Même les réacteurs d'aujourd'hui sont aptes à effectuer ces conversions dans une certaine mesure, et ajouter ainsi un peu de "charbon" aux "allumettes" qu'ils brûlent. On peut les améliorer en diminuant ainsi graduellement la proportion des "allumettes" dans le total brûlé. On connaît aussi, en principe, des types de réacteurs qui, après un démarrage à l'uranium-235 ou plutonium, sont ensuite capables de marcher indéfiniment rien qu'avec un apport d'uranium-238. Ces types sont connus en France sous une grande variété de noms : régénérateurs, surgénérateurs ; moi-même j'aime assez le terme "couveuse", qui a été adopté notamment en Allemagne, ou bien, si nous tenons à garder certaines habitudes terminologiques bien trop familières, nous pouvons toujours les appeler "breeders" ».

« Nul doute que si l'on arrive à développer la capacité nucléaire du monde avec ce genre de réacteurs, on n'aura plus aucune inquiétude sur les réserves futures du combustible. De l'uranium et du thorium, il y en a dans les roches terrestres les plus répandues en quantité tout à fait suffisante pour rendre leur extraction rentable ; en grammes par tonne, ces roches ont une teneur en uranium et en thorium plutôt plus élevée que la teneur en or de certains minerais qu'on exploite déjà en Afrique du Sud. Toutefois, notre connaissance de ces

des raisons pour lesquelles le programme indicatif d'Euratom prévoit leur intervention dans la production dès 1980 et une cadence accélérée de leur développement jusqu'à la fin du siècle.

Mais d'abord, de nombreux obstacles économiques et techniques restent encore à vaincre pour mettre au point les breeders (13) si bien que les meilleurs spécialistes américains ne prévoient pas qu'ils puissent être exploités industriellement avant 1985 et puissent jouer un rôle marquant dans le cycle de production nucléaire avant les années 1990. Certains, même (14), sont encore plus pessimistes : « en effet, bien que les problèmes de sécurité (que pose la concentration de plusieurs tonnes de plutonium dans un seul réacteur) puissent être résolus, les garanties supplémentaires requises, lorsque de telles quantités de plutonium entrent en jeu, ne feront qu'accroître le coût du fonctionnement. Somme toute, en vingt ans d'efforts acharnés, les meilleurs chercheurs du monde n'ont pas réussi à percer les mystères de la technologie des surgénérateurs rapides. Je doute fort qu'ils y réussissent très bientôt ».

Enfin, à supposer même que tous les problèmes posés par ce type de réacteurs soient résolus, les besoins en combustible demeureront importants et en tout cas bien supérieurs aux disponibilités prévues. L'avènement de la surrégénération ne fera pas tomber brutalement la demande d'uranium. « Il faut, en effet, de nombreux recyclages et des dizaines d'années pour retirer toute l'énergie d'un kilo d'uranium et les réacteurs surrégénérateurs ne pourront être mis en service que progressivement en fonction des quantités de plutonium produites par les réacteurs primaires » (15).

« surrégénérateurs, alias breeders, etc., n'est pas encore suffisante pour en tirer aujourd'hui de l'électricité à un prix de revient capable de soutenir la concurrence avec, d'une part, les énergies classiques et d'autre part avec les réacteurs déjà éprouvés. On continue donc de suivre les filières actuelles, et de marcher ainsi vers l'épuisement des "boîtes d'allumettes". »

(13) Remarks by Dr SEABORG, Chairman U.S. Atomic Energy Commission at the Annual meeting of the Canadian nuclear association. Montréal, Québec, Canada, 31 mai 1967.

(14) E. TELLER : allocution prononcée devant les membres de la section du Nord-Est de New York de l'American Nuclear Society. Extrait de *Nuclear News*, août 1967.

(15) Page 24 du rapport de l'Agence d'Approvisionnement d'Euratom, opinion confirmée par l'extrait suivant de *Coal News*, 28 octobre 1966 :

« Le président de la Commission de l'Énergie atomique a déclaré cette semaine que des réacteurs nucléaires du type " breeder " à haut rendement sont indispensables pour ménager les réserves d'uranium. Le Dr Glenn T. Seaborg a fait cette déclaration devant la British Nuclear Society, à Londres. Il estime que, pour que l'énergie nucléaire puisse faire face aux besoins croissants en courant électrique, nos réserves de combustible nucléaire seront soumises à une forte demande même si un réacteur surgénérateur à bas rendement est mis au point. La demande d'électricité doublant tous les dix ans, l'emploi de surgénérateurs à bas rendement produisant du combustible nucléaire à un

Dans cette perspective, il convient de s'interroger sur les chances de réalisation des hypothèses de développement retenues par le programme indicatif d'Euratom.

SECTION III

PERSPECTIVES TECHNIQUES DE DEVELOPPEMENT DES CENTRALES NUCLEAIRES DE DIFFERENTS TYPES

Le programme indicatif d'Euratom envisage quatre évolutions possibles :

- la première, caractérisée par l'utilisation exclusive de réacteurs éprouvés à uranium naturel ou enrichi jusqu'à l'an 2000 par échec de tous les autres types;
- la deuxième, marquée par l'intervention de convertisseurs avancés à côté de réacteurs éprouvés;
- la troisième, centrée sur le partage de la production entre réacteurs éprouvés et surgénérateurs rapides alimentés avec le plutonium produit dans l'ensemble des réacteurs installés;
- la quatrième combinant, dans la production, les trois sortes de réacteurs : éprouvés, convertisseurs avancés et surgénérateurs rapides.

C'est cette dernière évolution qui présente le plus d'avantages puisqu'elle permet à la fois les plus fortes économies de combustibles (30 à 50 % par rapport aux autres voies), la meilleure utilisation du plutonium produit dans les réacteurs éprouvés et dans les convertisseurs avancés et le coût moyen du kWh le plus favorable. Il est dit clairement dans le rapport que la surrégénération est « la technique d'utilisation la plus complète de la fission nucléaire de l'uranium »

« "taux de doublement" de 20 ans, exigerait l'exploitation ininterrompue de « nouveaux gisements de minerai d'uranium, et, au train où vont les choses, on « peut penser qu'il serait nécessaire d'utiliser des minerais extrêmement coûteux, « a déclaré le Dr Seaborg.

« L'utilisation de surgénérateurs à bas rendement exige 10 à 20 fois plus de « minerai que celle de surgénérateurs à haut rendement. Pour que des réacteurs « surgénérateurs suivent le rythme d'accroissement de la demande, il faut que « leur "temps de doublement" soit aussi bas que le taux de croissance de la « demande d'énergie, a-t-il poursuivi, expliquant que le "temps de doublement" « est le temps exigé par un breeder pour produire assez de combustible nouveau « pour réalimenter un duplicata de lui-même. Un surgénérateur qui pourrait « doubler sa charge de combustible en moins de 10 ans pourrait faire face à la « croissance des besoins en courant électrique et conserver une position écono- « mique relativement sûre. Mais il a précisé que de nombreux obstacles scien- « tifiques et techniques s'y opposent encore. »

et constitue le seul moyen de puiser dans cette fission la satisfaction des besoins mondiaux en énergie pendant une très longue période. C'est aussi l'hypothèse d'évolution que choisit le programme indicatif en dépit de « l'inconvénient très grave qui tient en fait à l'incertitude » qui subsiste quant au développement technique des surgénérateurs « rapides et, en particulier, au moment où ils seront industriellement » éprouvés et économiquement plus avantageux que les autres types « de réacteurs ».

Tout se passe donc comme si la Commission d'Euratom avait choisi la voie qui donne les meilleurs résultats sur le plan économique (économie de coût et de combustible) et non celle qui a le plus de chances, tant s'en faut, d'être suivie en raison des sujétions techniques. Aussi, le programme constitue-t-il un espoir plus qu'un objectif assuré. Quelques remarques s'imposent à ce propos.

- 1° les réacteurs actuels, assez volumineux pour une puissance relativement faible, de l'ordre de 500 MW qui, pour un kilo d'uranium 235 décomposé ne produisent qu'une très faible quantité de plutonium réutilisable, ne seront vraiment éprouvés que vers 1975, c'est-à-dire 20 ans après l'élaboration des premiers prototypes;
- 2° les convertisseurs avancés, moins volumineux pour une même puissance et produisant par kilo d'uranium décomposé une quantité voisine d'un kilo de plutonium, exigent des techniques de construction beaucoup plus complexes que celles des précédents. La France ne prévoit, pour 1970, que la mise en service d'un seul réacteur de ce type. Pour peu que le temps requis pour passer du prototype aux unités industrielles soit aussi long que pour les réacteurs de type actuel, il peut paraître aléatoire de prévoir, comme le fait le programme indicatif, que dès 1990 pourrait être installée une puissance totale de 46.000 MW dans ce type de réacteur;
- 3° quant aux surgénérateurs qui doivent leur nom au fait qu'ils produisent plus d'un kilo de plutonium par kilo d'uranium 235 décomposé, leur mise au point technique est encore soumise, comme nous venons de le voir, à de multiples aléas. L'expérience acquise à Dounreay en Ecosse, à Cadarache en France (Rapsodie) (16) et même aux Etats-Unis où le surgénérateur Enrico Fermi, mis en fonctionnement en octobre 1966, a subi un très grave accident alors qu'il ne tournait qu'au 1/5^e de sa puissance, ne permet d'anticiper ni sur le mode ni sur l'échelle des réalisations industrielles. Aussi paraît-il là encore quelque peu hasardeux de supposer, comme le

(16) *Revue française de l'Energie* de juin 1967, pp. 403-404.

fait le programme indicatif, que dès 1990 pourrait exister dans ce type de réacteur une puissance installée de 20.000 à 60.000 MW.

SECTION IV

LA RENTABILITE (17).

Le tableau page 109, qui se borne à reprendre un certain nombre d'estimations officielles, donne une idée des coûts respectifs du kWh thermique et du kWh nucléaire dans des installations de puissance comparable.

L'avantage de coût du kWh nucléaire apparaît incontestable tout au moins pour les centrales de grande puissance. Mais pour ne pas fausser les termes de la comparaison, il convient de souligner :

- que les coûts de kWh indiqués ci-après n'intègrent pas ou n'intègrent que dans une faible mesure l'amortissement des dépenses de recherche qui ont abouti à la construction des centrales nucléaires,
- qu'ils excluent également les majorations qui résulteront des accidents de parcours (E.D.F. III, etc.) inévitables dans la période de r  dage d'une technique encore très nouvelle (18),
- qu'enfin, ils présupposent une stabilité du prix de l'approvisionnement en uranium.

(17) Les incertitudes de caractère technique relevées ci-dessus amènent à considérer avec une certaine réserve les prix de revient avancés par le programme indicatif d'Euratom et l'économie de coût (140 Mds de \$ d'ici l'an 2000) attendue de sa mise en œuvre. Aussi nous paraît-il superflu de reprendre les critiques d'un autre ordre portant sur les méthodes mêmes de calcul de ces économies, retenues par les auteurs du programme.

(18) Un article paru dans le *Financial Times* du 27 février 1968 fait état d'un nombre impressionnant d'accidents de parcours survenus dans tous les types de centrales mises en service. Ont été arrêtées ou sont arrêtées pour cause d'accidents divers et le plus souvent pour de longs mois :

— les centrales américaines de type réacteurs à eau pressurisée d'Oyster Creek aux   tats-Unis, de Tarapur en Inde, de Trino en Italie, de Chooz en Belgique, d'Obrigheim en Allemagne et le surgénérateur expérimental Enrico Fermi aux   tats-Unis ;

— des centrales anglaises de Tokai Mura au Japon, de Wylfa, de Chapelcross, de Trawafynydd et de Berkeley en Grande-Bretagne.

Il faudrait y ajouter E.D.F. III et Brennilis en France.

La plupart de ces accidents semblent résulter d'un défaut de résistance des matériaux utilisés dans les centrales nucléaires.

Il est de fait que les pièces d'acier essentielles employées dans les réacteurs nucléaires sont constituées par des aciers spéciaux dont la structure interne n'est stable que dans des limites relativement étroites. Par voie de conséquence on peut se demander si cette stabilité n'est pas compromise par le bombardement neutronique trop intense qui les atteint au plus intime de leur structure.

Coût du kW/h thermique en centimes		Coût du kW/h nucléaire en centimes								
Puissance installée en MW	250		600		250		600	515	610	755
	Belgique charbon	France charbon	Loire- Rhône fuel	Le Havre charbon	Belgique	France	Belgique Tihange	France Saint-Lau- rent II	U.S.A. projet Schneider- Westing- house uranium enrichi	Fessen- heim uranium naturel
I. Investissements F/KW. C ^{mes} /KW/h	750 1,40		565	672	1.250 2,30		920 1,70	1.100	880	985
II. Charges fixes d'ex- ploitation actualisées. (F/KW)			225	250						
C ^{mes} /KW/h	0,60		790	922	0,60		0,50			
Total : F/KW										
C ^{mes} /KW/h pour utili- sation de 50.000 heu- rees actualisées			1,58	1,84						
— de 68.000 h. actua- lisées										
III. Coût du combusti- ble.										
C ^{mes} /thermie	1		0,93	0,80						
C ^{mes} /KW/h	2,30		2,15	1,85	1,20		1			
Coût total C ^{mes} /KW/h ..	4,30	4,68	3,73	3,79	4,10		3,20	3,14	2,70	2,65

Le coût du combustible, pour être plus réduit que dans une centrale thermique, n'en représente pas moins 30 % environ du coût total. Si donc, comme il apparaît vraisemblable aux autorités les moins suspectes de partialité (membres de l'A.E.C.), le coût de l'uranium, devait doubler ou tripler dans les 10 ou 20 prochaines années, l'avantage de coût du nucléaire pourrait être remis en question à moins de supposer un mouvement de hausse important des prix des combustibles minéraux solides et liquides.

Il faut, enfin, noter qu'aux Etats-Unis même, les grands constructeurs, telle la General Electric, ne sont parvenus, en 1966, à stimuler et à élargir considérablement le marché des centrales nucléaires que « grâce à une politique de prix et de garanties très agressive » (19) dont le principal consistait en la fourniture de la centrale « clés en main » à un prix fixé d'avance. Aujourd'hui, ils sont revenus sur cette pratique qui s'est révélée très onéreuse. C'est ainsi que le dernier rapport annuel de la « General Electric » reconnaît que « des engagements antérieurs, pris pour amener les clients à accepter cette « technique nouvelle (centrales nucléaires) continuent d'affecter les « bénéfices... » et que « le passage de contrat "clés en main" au « contrat du type "fourniture d'équipement" réduira considérablement les risques de l'entreprise et contribuera à faire de l'énergie « nucléaire une nouvelle source de revenus pour la "General Electric" ». Mais, bien entendu, les coûts du kWh nucléaire en seront inévitablement relevés.

En définitive, les incertitudes de toutes sortes qui affectent l'avenir du nucléaire rendent extrêmement précaires les estimations de coût et les choix opérés à partir de ces calculs instantanés.

Nous citerons, à ce propos, l'opinion extrêmement réservée d'un technicien américain (20) qui, bien qu'exprimée en 1965, ne semble pas encore dépassée. La puissance nucléaire installée aux U.S.A. n'a pas encore atteint 1.000 MW. Elle représente à peine 0,5 % de la puissance électrique des U.S.A. (230.000 MW) et sa production en 1964 (3,7 Mds de kWh) à peine 0,5 % de la production totale d'électricité (974 Mds de kWh).

Les revers enregistrés dans les différentes centrales nucléaires qui font apparaître « le peu de sûreté de fonctionnement des réacteurs dans l'état actuel — embryonnaire — de la technologie en cause » explique à la fois la majoration des coûts de construction et le niveau peu élevé des facteurs de disponibilité, comparé à celui des centrales

(19) *Revue française de l'Energie*, mars 1967, p. 197.

(20) M. Adolf J. Ackermann, Consulting Engineer à l'American Power Conference (session « Hydraulique » du 28-4-1965).

hydrauliques (97,5 %). L'état ci-après donne une idée de ces coûts et de ces performances pour 8 centrales en service.

Centrale	Capa. élec- trique brute MW	Devis	Révi- sion	Part directe de l'AEC	Facteur de disponibilité (1)				
					1960	1961	1962	1963	1964
		M \$				%			
Dresden	210	45	45		22	33	73	54	56
Yankee	185	40	50	9	25	76	55	69	78
Indian Point ...	275	55	134				28	38	26
Big Rock Point .	75	34	37	6				35	36
Hallam	81,8	67	84	63				20	15
Humboldt Bay ..	52	20	26					78	77
Elk River	22	13	18	16				1	31
Enrico Fermi ..	* 65,9	62	109	8					

* Essais à 1 MW en 1964.

(1) Le programme indicatif d'Euratom base la rentabilité du nucléaire sur un taux de marche des centrales de 7.000 heures par an qui au regard de l'expérience américaine apparaît très optimiste.

Aussi, « l'incertitude quant aux performances des centrales et au dépassement des devis amène à qualifier d'absurde toute tentative de prévoir le coût du kW et du kWh nucléaire avec une approximation tant soit peu digne de foi ».

L'Etat, d'autre part, ne ménage pas ses subventions directes et indirectes aux producteurs privés pour les inciter à réaliser le programme défini. Au milieu de 1963, pour les seules applications pacifiques (21), le montant des investissements publics atteignait 900 à 1.200 Millions de \$ alors que les dépenses exposées par les producteurs privés ne dépassaient pas 520 M.\$ et si ces subventions ont eu pour effet d'inciter les producteurs de combustibles fossiles et les transporteurs à baisser leurs prix, on ne peut dire qu'il s'agisse d'une concurrence loyale et que l'intérêt public soit bien servi dans la mesure où s'en suivra la détérioration de la situation de ces industries de base.

En dépit de nombreuses déclarations officielles publiques et privées qui, en 1964, ont proclamé la compétitivité du nucléaire, une proposition destinée à mettre fin graduellement à la politique de subventions fut repoussée et l'Atomic Energy Act fut modifié en conséquence.

(21) 1/3 environ des investissements globaux.

SECTION V

LA SECURITE

Sur le chapitre de la sécurité, le même auteur est encore plus sévère. « Au lieu de chercher à augmenter la sécurité, en appliquant « aux centrales nucléaires des principes de construction raisonnables « et en choisissant des lieux d'implantation appropriés — et cela sans « se préoccuper des augmentations de coûts —, ils (les promoteurs du « nucléaire) concurent un projet terrifiant, à savoir : amener le « Congrès des Etats-Unis à voter une loi en vertu de laquelle, en cas « de désastre, le dédommagement des survivants se ferait aux dépens « du contribuable américain. Cette loi fut votée en 1957, sous la forme du Price-Anderson Amendment, elle est connue sous le nom « d'Atomic Energy Indemnity Act (22). »

Une véritable campagne publicitaire, conclut l'auteur, a substitué « la sécurité par la propagande » à la « sécurité par la technique ».

Peut-être ce jugement est-il d'une sévérité excessive. En tout cas, les risques sont évidents et de plusieurs ordres. D'abord, il y a les risques d'accidents — il s'en est déjà produit de mineurs — et il s'agit de risques bien réels puisqu'aux Etats-Unis les sociétés d'assurances privées continuent de refuser de les couvrir au-delà de 60 M. \$. Le Gouvernement lui-même a limité sa participation éventuelle à la couverture des dommages à 500 M. \$. Or, il apparaît qu'en cas d'accident sérieux, ce chiffre n'en couvrirait qu'une partie infime. A cet égard, plutôt que de s'en tenir à des considérations abstraites, nous donnons en annexe I un résumé de l'article paru dans la Revue « Scientist and Citizen » de juin-juillet 1967 relatif à l'accident survenu à la centrale nucléaire Enrico Fermi en octobre 1966. Les faits mis en lumière par cet article ont de quoi inquiéter et l'on comprend que des savans atomistes comme le Docteur George L. Weil (23) s'interrogent : « Je me demande sérieusement si on peut purement et « simplement considérer comme équivalent un avantage économique « modeste (celui de la centrale nucléaire par rapport à la centrale « thermique classique) et le risque auquel le public est unilatéralement exposé. »

Il y a également d'autres risques liés à la multiplication des réacteurs classiques et des surgénérateurs et qui tiennent pour l'essentiel

(22) Aux termes de cette loi l'Etat couvre les risques nucléaires à 90 % et dans la limite de 500 millions \$.

(23) *Nuclear Energy* : Promise at Dawn ? Lecture presented at Smithsonian Institution, 23 mai 1967.

à la difficulté d'éliminer la radio-activité des déchets de la combustion qui sont pour le moment soit libérés pour 10 % environ sous forme d'effluents radio-actifs gazeux, soit stockés sous forme liquide ou solide dans des réservoirs de béton à proximité du réacteur. Le Dr C. J.H. Watson, Professeur au Merton College, Université d'Oxford, a récemment attiré l'attention sur ce problème pour conclure à la nécessité de consacrer l'essentiel des efforts de recherche à la domestication de la fusion thermonucléaire (24).

(24) Les réacteurs qui existent aujourd'hui sont uniquement des réacteurs à fission, brûlant de l'uranium et du thorium (et d'autres éléments encore qui sont des sous-produits des précédents). Bien que l'on ait construit ou que l'on soit en train de mettre au point de nombreux modèles de réacteurs, nous les classerons, pour l'instant, tout simplement en « surgénérateurs » et en « non-surgénérateurs ». La différence pertinente dans ce cas touche la fraction de l'ensemble du contenu énergétique du combustible que les réacteurs mettent à notre disposition ; les réacteurs dits « non surgénérateurs » fournissent moins de 1 % de cette énergie, alors que les « surgénérateurs » la fournissent intégralement.

Cette différence est capitale pour toute décision relative à n'importe quelle politique de l'énergie puisque, toujours selon le rapport géologique américain, les réserves totales de combustible fissile pouvant être exploitées au prix actuel ou à un prix approchant, ne permettraient de mettre à la disposition de l'humanité qu'un demi Q (1) si on les utilisait avec des réacteurs ordinaires, alors qu'avec des surgénérateurs, leur rendement énergétique atteindrait 76 Q. De plus, si toute cette quantité de combustible, outre celle bien plus abondante dont on pourrait disposer moyennant un coût 10 fois supérieur au prix actuel au maximum, servait à alimenter des réacteurs appropriés, on peut alors prouver, grâce à un raisonnement assez complexe, qu'il serait par la suite possible de mettre en route un programme pour « brûler les roches » ; cela revient à dire que l'on pourrait utiliser la teneur en uranium extrêmement faible des roches ordinaires, ce qui permettrait de couvrir indéfiniment les besoins énergétiques du monde à un coût comparable ou même inférieur au prix actuel de l'électricité d'origine nucléaire.

Mais la principale objection que l'on peut faire à un pareil programme est qu'un monde puisant son énergie de 10.000 surgénérateurs, ne serait pas un endroit dans lequel il ferait bon vivre. Pendant plusieurs années, les combustibles nécessaires à cette humanité nouvelle seraient encore répartis dans les divers pays de façon tout aussi inégale que cela est le cas aujourd'hui pour les combustibles fossiles et pourraient donc demeurer une source de tension. Le plutonium fabriqué par les surgénérateurs en tant que sous-produit, mettrait facilement les armes nucléaires à la portée de tous. De plus, aucun réacteur à fission n'est fondamentalement sûr. Lorsqu'ils fabriquent ces réacteurs les ingénieurs partent du principe de « l'accident le plus vraisemblable » et argumentent que le réacteur serait à la limite automatiquement stoppé grâce à un signal d'alarme si cet accident se produisait. Qu'entendent-ils par « vraisemblable » ? Si l'on en croit une récente déclaration de bouche autorisée, la chute d'un avion supersonique géant dans un réacteur n'est pas « vraisemblable ». Mais le problème le plus délicat sera posé par l'évacuation des déchets radioactifs. Lorsqu'on brûle de l'uranium ou du thorium, les déchets qui finissent par s'accumuler, sont constitués par des matériaux beaucoup plus volumineux (jusqu'à 4 fois le poids du combustible initial), extrêmement radioactifs et qui demeurent dangereux pour les êtres vivants pendant environ 600 ans. Ces déchets sont à l'heure actuelle éliminés, en libérant l'élément gazeux (qui constitue environ 10 % de la radioactivité) dans l'atmosphère et

(1) Q = Quintillion de B.T.U. (British Thermal Units). 1 B.T.U. = 1° 252 kilogrammes-calories (grandes calories) ; 2° 0,239 kWh.

en stockant le reste des éléments radioactifs, soit sous forme liquide, soit sous forme solide dans des réservoirs de béton à proximité du réacteur.

Toutefois, en l'an 2000, le monde produira 40.000 tonnes de déchets par an. Aucune suggestion satisfaisante n'a été encore faite en ce qui concerne une élimination sûre des particules gazeuses. Quant aux particules solides, on envisage à l'heure actuelle de les couler dans des blocs de verre et de les déposer ensuite dans des cavernes souterraines profondes. La principale objection que l'on peut ici faire est qu'il est très difficile de prévoir si un phénomène géologique accidentel du type tremblement de terre ou inondation n'entraînera pas une contamination radioactive de la surface de la terre au cours de ces 600 ans. Est-il besoin de souligner ici l'analogie avec la catastrophe d'Aberfan ?

Un autre problème tout aussi sérieux et qui n'est pas sans rapport avec le précédent, est celui que pose l'évacuation du réacteur proprement dit au moment où s'achève sa durée d'utilisation, la dégradation progressive de sa structure interne, provoquée par les effets cumulés de la radioactivité, l'ayant rendu peu sûr. On évalue cette durée d'utilisation entre 30 et 50 ans. Passé ce délai, il est pratiquement impossible de le démonter étant donné le niveau résiduel de radioactivité qui y demeure et on a suggéré que le meilleur moyen de se débarrasser alors du réacteur consistera à l'enterrer sous un tumulus de terre géant. Il est fort douteux que nos petits-enfants apprécient la présence de 10.000 tumulus fixes de ce type dispersés sur toute la surface du globe vers l'an 2050.

Le problème de la fusion thermonucléaire.

Abordons maintenant l'autre possibilité qui s'offre à nous : le réacteur à fusion thermonucléaire. A l'heure actuelle, on ne peut pas encore construire un tel réacteur, mais les difficultés d'ordre scientifique et technique qu'il reste encore à résoudre à ce propos, sont la gageure la plus passionnante que notre génération ait eue à accepter jusqu'ici. En un mot, la principale difficulté réside dans le fait que la fusion thermonucléaire ne se produit, comme son nom l'indique, qu'à des températures de l'ordre de 100 millions de degrés.

Par conséquent, avant de pouvoir construire un réacteur à fusion, il faut que nous apprenions à manipuler des gaz à ces températures ; on peut dire en gros qu'actuellement, nous savons comment manipuler un gaz de très faible densité à cette température, mais à la densité voulue, nous n'avons réussi jusqu'à présent qu'à atteindre le million de degrés, quoique nous ayons toutes les raisons d'espérer que la prochaine série d'expériences dans ce domaine sera encourageante. A supposer que ces recherches soient couronnées de succès, nous pourrions alors envisager de mettre au point un réacteur capable de consommer de l'eau de mer, qui ne présenterait aucun danger fondamental, qui ne produirait qu'une quantité négligeable de déchets radioactifs et pas de plutonium et qui pourrait être démonté assez vite après être parvenu à la fin de sa durée d'utilisation. D'après une récente étude, on a pu mettre en évidence qu'un tel réacteur pourrait très bien produire de l'électricité à des coûts inférieurs à ceux du surgénérateur.

CHAPITRE V

L'OFFRE D'ENERGIE ET LA CONCURRENCE

L'offre d'énergie s'est, depuis le début du ^{xx}e siècle, considérablement diversifiée qu'il s'agisse des produits énergétiques eux-mêmes ou des régions productrices. C'est le trait dominant de l'évolution que fait apparaître le tableau joint (encarté entre les pages 116 et 117).

A côté du charbon qui, jusqu'en 1914, détenait un quasi-monopole, de nouvelles sources d'énergie sont apparues, susceptibles de rivaliser avec lui et entre elles dans de multiples emplois. Progressivement, les hydrocarbures tendent à prendre une place prédominante dans l'approvisionnement mondial en énergie. Cette compétition de plus en plus sévère entre produits énergétiques, largement substituables entre eux est, nous l'avons souligné, une des caractéristiques fondamentales de la situation énergétique actuelle.

Parallèlement, on a assisté à une diversification géographique de l'offre d'énergie. Avec le développement rapide de la production pétrolière, le centre de gravité de la production d'énergie longtemps localisé dans les pays industrialisés, essentiellement les Etats-Unis, l'Europe occidentale et l'U.R.S.S., tend à se déplacer depuis une vingtaine d'années vers des régions sous-développées (Moyen-Orient, Afrique, Amérique latine) où ont été découvertes et mises en exploitation d'importantes ressources à prix de revient très bas, à la compétitivité desquelles ont fortement contribué les progrès techniques réalisés dans les transports internationaux et les améliorations de coût qui s'en sont suivies.

C'est aux alentours des années 1950 et surtout à partir de 1958 que, à la faveur de diverses circonstances (cf. Chapitre « Marché »), le marché de l'Europe occidentale va devenir le lieu privilégié de cette

concurrence doublement ouverte. Les charbons russes, polonais, américains et surtout les produits lourds dérivés des pétroles d'Afrique et du Moyen-Orient y affrontent le charbon indigène et les conditions naturelles, économiques et politiques de la compétition sont par trop inégales et faussées pour qu'en l'absence de toute intervention des Pouvoirs publics elles ne conduisent pas à la disparition progressive de la principale richesse énergétique de la Communauté.

A laisser s'exercer la libre concurrence sur son marché énergétique, la Communauté a sans doute obtenu un avantage immédiat quant au coût de son approvisionnement. Mais de quelle perte s'est payé ce gain tout relatif ! D'ores et déjà, elle y a perdu une partie de sa substance énergétique ; combien de puits ont été fermés, combien de gisements ont été abandonnés ? Et c'est d'autant plus grave qu'une mine fermée en Europe occidentale l'est définitivement. Encore cette situation n'aurait-elle rien de préoccupant si l'on était assuré à terme de la parfaite disponibilité et du bas prix des énergies qui se substituent aujourd'hui au charbon indigène. Mais tel est loin d'être le cas (cf. Chapitre « Marché » : les perspectives mondiales de l'offre et de la demande).

Aussi, dans un contexte mondial caractérisé par de multiples incertitudes touchant aussi bien les disponibilités énergétiques futures que leurs prix, la question doit être posée de savoir si du point de vue de l'intérêt général de la Communauté, il est raisonnable, pour tenir compte d'un rapport de prix instantané défavorable au charbon communautaire, de laisser s'amenuiser sans cesse et à la limite sacrifier le potentiel charbonnier. Il constitue encore l'essentiel des ressources énergétiques propres de l'Europe occidentale et si limité soit-il, il n'en est pas moins comparable en ordre de grandeur, quant à la valeur calorifique, aux ressources de pétrole prouvées du Moyen-Orient ou encore aux ressources mondiales de gaz naturel actuellement prouvées.

C'est sur un point particulier retrouver le problème général qui consiste à se demander si l'on peut s'en remettre aux lois du marché du soin d'arbitrer entre énergies concurrentes pour parvenir à l'utilisation optimale des ressources, ou si, au contraire, eu égard aux caractéristiques actuelles du marché mondial, très éloignées des exigences de la théorie libérale, l'optimum dans le secteur énergétique ne doit pas être recherché par une décision politique qui, sans méconnaître les vertus de la concurrence, sache en reconnaître les limites au regard de la singularité même de l'économie énergétique et au regard de l'importance des impératifs socio-politiques dans ce secteur.

Il y a un certain nombre de caractéristiques fondamentales communes à presque toutes les sources d'énergie qui suffisent déjà à mon-

trer que l'économie énergétique, fût-elle réduite à une seule forme d'énergie, ne pourrait sans difficultés ni dommages être soumise aux règles d'économie de marché.

A plus forte raison, la mise en concurrence libre de plusieurs sources d'énergie pose-t-elle des problèmes insolubles compte tenu des caractéristiques spécifiques de chaque forme d'énergie qui confèrent à chacune des armes inégales dans la compétition.

SECTION I

QUELQUES CARACTERES COMMUNS AUX DIVERSES SOURCES D'ENERGIE

I. — L'énergie, produit de première nécessité.

Il est devenu banal de souligner le caractère de première nécessité de l'énergie calorifique primaire sous toutes ses formes dans notre civilisation technique. Pourtant, c'est là une première donnée fondamentale, nous y avons déjà insisté, à laquelle on ne prête pas toujours une suffisante attention. De même que l'homme, pour maintenir ses forces, a besoin chaque jour de consommer un certain nombre de calories, qui lui sont aussi indispensables que l'air qu'il respire, de même notre société industrielle ne peut survivre et progresser qu'en consommant quotidiennement une certaine dose d'énergie. Cette demande varie selon les pays, en fonction de l'état de développement technique et économique, mais en un lieu donné et à un moment donné, elle est, du fait même de son caractère vital, très peu élastique si bien que, nous l'avons vu, toute pénurie ou tout excès temporaire de l'offre peut entraîner des variations de prix extrêmement importantes et toute rupture des approvisionnements, même temporaire, peut perturber sinon paralyser l'ensemble de l'activité économique.

Cette seule considération devrait suffire à justifier la recherche, par chaque pays, d'un approvisionnement aussi sûr que possible en quantités et en prix et dans ce sens la préoccupation devrait être première de préserver et de ménager les ressources que l'on possède en propre. Quels qu'en soient l'importance et le coût, elles constituent un capital infiniment précieux.

II. — La limitation des ressources.

En effet, c'est une seconde caractéristique importante, les ressources d'énergie, même à l'échelle mondiale, sont limitées. Bien sûr, cette

limite est difficilement appréciable; elle peut être reculée par des découvertes nouvelles. Il n'empêche que la discordance, que nous avons tenté de souligner au chapitre « Réserves », entre des besoins sans cesse croissants et une ressource relativement limitée est encore accusée quand la mise en présence sur le marché d'énergies de forme et d'origine différentes peut faire disparaître, comme c'est le cas aujourd'hui dans la Communauté, celle qui, dans la concurrence instantanée, est la moins bien armée et avec elle d'importants gisements, dont personne, en définitive, ne sait à l'avance s'ils ne se révéleront pas nécessaires dans l'avenir.

En outre, une sage politique ne devrait-elle pas tenter de proportionner la consommation respective en chaque source d'énergie à l'importance respective des réserves en chacune de ces sources, telle qu'elle peut apparaître dans l'état présent des connaissances et non à travers les estimations extrêmement divergentes des experts quant aux ressources probables ou possibles. Il ne fait aucun doute que la surévaluation du capital énergétique disponible en telle ou telle énergie peut conduire à des erreurs d'appréciation graves quant à l'orientation d'une politique d'exploitation et d'approvisionnement.

La limitation de la ressource n'est pas seulement physique; elle présente aussi un caractère politique : c'est le fait de la disponibilité. A ce propos, la politique d'approvisionnement de la Communauté comporte un risque particulier dans la mesure où elle fait appel de plus en plus à une source d'énergie, le pétrole qui, pour l'essentiel, provient de régions du monde arabe politiquement très instables.

III. — L'épuisement des ressources.

Essentielle à la vie de nos sociétés, limitée physiquement dans ses réserves, et politiquement dans sa disponibilité, l'énergie primaire sous toutes ses formes, hormis l'hydro-électricité, est également une ressource naturelle qui s'épuise. « L'exploitation d'un gisement prive « définitivement l'humanité d'une ressource qui ne se renouvelle pas « (ou du moins bien moins vite qu'on ne l'exploite) » (1). Dès lors, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'éviter que cet épuisement ne s'opère, à la faveur de la concurrence entre sources d'énergie, à un rythme supérieur à celui déjà très rapide imposé par l'évolution des besoins.

Certes, il existe des limites techniques et économiques à la récupération des richesses énergétiques enfouies dans le sol.

(1) M. J. DESROUSSEAUX : *Le développement économique et le comportement industriel*, p. 365.

Ainsi, « dans les gisements où la pression naturelle du gaz, présent
« dans le pétrole, constitue l'unique agent de production, le taux de
« récupération moyen oscille entre 5 et 25 % au plus de pétrole brut
« contenu dans la roche (la pression qu'exerce l'eau dans la forma-
« tion peut porter ce taux à 50 %) » (2). Avec les méthodes de récupération secondaire expérimentées ou en voie de l'être (injection de gaz ou d'eau dans les gisements pétroliers, méthode thermique), on espère élever le taux de récupération moyen de 30 à 50 ou 60 %. Pour être supérieur, le taux de récupération ne dépasse pas 70 % dans les gisements de gaz. Quant au charbon, on a coutume de tabler sur un taux de récupération de 50 % dans les réserves prouvées et de 30 % dans les réserves probables et possibles.

Ceci étant, l'épuisement de la ressource peut être considérablement accéléré par la manière dont on conduit l'exploitation. Si le progrès technique peut, dans certains cas, permettre d'accroître sensiblement les tonnages récupérés, ils peut aussi, c'est le cas dans le domaine charbonnier, avoir un effet inverse (cf. Chapitre sur les réserves).

En ce domaine, on a assisté à une évolution profonde de la philosophie de l'exploitation.

— Ou bien, en effet, eu égard au fait que l'industrie énergétique exploite des ressources limitées, épuisables et vitales, on cherche à ménager, à respecter le gisement, on l'exploite en bon père de famille selon l'expression consacrée, en essayant de tirer du sous-sol la quintessence de la richesse énergétique. C'est un peu la philosophie d'exploitation qui a prévalu au temps où le charbon détenait un véritable monopole de fait sur le marché et où la préoccupation essentielle était d'éviter autant qu'il se pouvait un écrémage du gisement, le consommateur dût-il payer son énergie à un prix plus élevé. En ce sens, M. Lafitte-Laplace écrivait en 1933 : « Le « ménagement des ressources par une exploitation rationnelle, « ordonnée, exempte de gaspillage, voilà ce qu'exige l'intérêt « public de la part de l'industrie houillère » (3). D'ailleurs, la loi minière française du 21 avril 1810, qui a inspiré presque toutes les législations minières des pays d'Europe occidentale, apportait à l'industrie minière le cadre juridique susceptible d'assurer l'expansion de sa production dans le respect du gisement.

— Ou bien le souci premier du producteur, dans le cadre d'une économie énergétique fortement concurrentielle comme c'est le cas actuellement, est de rendre maximum la valeur actuelle de ses

(2) M. LOUDON : « Regard sur l'avenir », *Revue française de l'Energie* de février 1966.

(3) M. LAFFITTE-LAPLACE : *L'économie charbonnière de la France*, p. 164.

bénéfices futurs. Il est amené ainsi à exploiter au plus vite les gisements les plus favorables et à abandonner les autres, et pour toujours, dans nos gisements européens profonds. Cet écrémage des gisements et en définitive leur gaspillage se trouvent accentués par la mécanisation qui s'avère d'autant moins rentable que les gisements sont moins favorables. Au total, ils mettent en cause, et à relativement court terme, la quasi-totalité du potentiel de production des gisements européens.

On voudrait être sûr, mais on est loin de l'être, que c'est consciemment et librement qu'entre ces deux philosophies, c'est la seconde qui a été retenue.

On ne peut, certes, reprocher à l'exploitant le choix de cette orientation. N'est-ce pas pour lui la seule voie raisonnable qui demeure ouverte s'il veut éviter une nouvelle dégradation de son prix de revient par rapport à celui des énergies concurrentes. Tout le problème est de savoir si la collectivité peut, à terme, trouver son compte à ce gaspillage de ressources qui, d'ailleurs, ne semble pas tout à fait conforme à l'esprit de la législation minière traditionnelle. Il va de soi que la mine ne peut ignorer le progrès technique, mais il s'agit de savoir si l'on doit chercher à adapter ce progrès aux conditions particulières des gisements européens très tourmentés, quitte à en ralentir le rythme, en respectant les ressources ou si, procédant par élimination, on ne retient que la partie du gisement qui se prête à l'application des techniques modernes.

IV. — Diversité naturelle, disparité des coûts et régime de formation des prix.

A. — DIVERSITÉ NATURELLE ET DISPARITÉ DES COÛTS D'EXPLOITATION.

Les gisements sont, en effet, trop divers naturellement, c'est un autre trait fondamental de la matière énergétique qui caractérise aussi bien la plupart des ressources naturelles, et leurs conditions d'exploitation trop différentes pour que les produits, qui en sont issus, ne présentent pas, quelles que soient les techniques d'exploitation employées, de très grandes disparités de coût. Dès lors, laisser jouer la libre concurrence entre produits aussi divers ne peut conduire, à la faveur d'une situation d'abondance temporaire, qu'à l'élimination radicale, et dans certains cas définitive, de ressources importantes, celles qui, dans l'instant, ont le coût le plus élevé, telles aujourd'hui les ressources charbonnières de la Communauté.

Les disparités naturelles, que présentent les ressources énergétiques, apparaissent aussi bien en comparant les gisements d'un même produit dans un même pays ou d'un pays à l'autre, qu'en confrontant les conditions de production des différentes sources d'énergie.

Ainsi, à l'intérieur même de la Communauté, les gisements de charbon, en dépit de conditions géologiques voisines, sont déjà suffisamment dissemblables dans leur stratigraphie et leur tectonique, pour que les conditions d'exploitation et les rendements ne soient pas identiques des uns aux autres (4). Fort heureusement, les différences de prix de revient en résultant, et partant des prix de vente, n'ont pas été telles qu'elles aient pu entraîner un bouleversement de la répartition des marchés à l'occasion de l'établissement du Marché Commun. Dans une large mesure, la protection géographique représentée par la différence entre coûts de transport respectifs de deux producteurs vis-à-vis du même débouché a suffi à stabiliser leurs zones respectives d'écoulement. Elle était en effet bien souvent assez élevée pour compenser l'écart des coûts-départ. Seul le marché belge a dû être temporairement isolé, sans que d'ailleurs les mesures de rationalisation, mises en œuvre dans le même temps, aient pu restaurer la compétitivité des Charbonnages belges vis-à-vis de leurs voisins. Récemment encore, le Gouvernement belge demandait à la Haute Autorité de protéger son marché contre l'invasion de charbons domestiques néerlandais et allemands. Faute d'obtenir un accord, il a finalement abaissé artificiellement le prix de son charbon indigène, en accroissant à due concurrence les subventions à ses houillères.

Les différences s'accusent si l'on cherche à comparer gisements européens et gisements américains dont les produits s'affrontent sur le marché communautaire.

Des uns aux autres, la profondeur moyenne est très variable : 300 à 1.000 m en Europe occidentale, 100 m environ en moyenne aux Etats-Unis où les mines souterraines toutes à faible profondeur (300 m en moyenne) se situent pour 80 % à flanc de coteau et où 30 % de la production totale sont extraits de mines à ciel ouvert. En outre, en raison même de la faible densité de leurs gisements, les exploitations européennes s'approfondissent à un rythme beaucoup

(4)

	Allemagne	France	Pays-Bas	Belgique
Rendement fond 1967	3.390 kg	2.238 kg	2.429 kg	2.095 kg
— 1953	1.521 kg	1.416 kg	1.599 kg	1.164 kg

plus rapide : de 6 à 7 m par an dans le Nord de la France et deux fois plus vite environ en Lorraine et dans la Ruhr.

Les couches elles-mêmes ne se ressemblent guère de part et d'autre de l'Atlantique. Sensiblement plus épaisses en moyenne aux Etats-Unis qu'en Europe, elles y sont surtout plus régulières, plus étendues (5) et le plus souvent en position à peu près horizontale, toutes circonstances qui facilitent considérablement l'exploitation mécanique.

Enfin, la consistance des morts-terrains, en relation elle-même avec les remaniements tectoniques subis par les gisements, est également à mettre au passif des exploitations européennes.

Ces disparités naturelles expliquent que les techniques d'exploitation, en particulier la forme, le degré de mécanisation et l'organisation de l'exploitation, soient assez différentes aux U.S.A. et en Europe occidentale. Ce n'est pas qu'ici aucun progrès n'ait été accompli. Depuis 1954, la mécanisation et la concentration des sièges (6) aidant, le rendement fond des mines de la Communauté a progressé au rythme annuel moyen de 4,9 %, résultat qu'envieraient bien des secteurs industriels. Mais l'accroissement de la productivité a été encore plus élevé aux U.S.A. (+ 5,7 % par an depuis 1945). Aussi, la production moyenne par homme/jour y est demeurée environ six fois supérieure à celle de la Communauté (17 tonnes métriques en 1966 contre 2,7 tonnes métriques). Il en résulte que pour assurer un niveau de production équivalent (entre 450 et 500 Mt en 1965), la Communauté et la Grande-Bretagne emploient ensemble plus d'un million d'hommes alors que les Etats-Unis n'en utilisent qu'environ 130.000.

Inévitablement, les prix de revient reflètent ces différences, non pas tellement dans leur structure qui est assez voisine (7) — en effet,

(5) La couche de Pittsburg est identique sur des centaines de km.

(6)

	Communauté	Allemagne	France	Belgique	Pays-Bas
<i>Nombre de sièges :</i>					
1953	475	182	137	139	12
1965	243	106	70	54	12
1967	187	81	59	37	9

(7)

	Europe	U.S.A.
Salaires	65 %	55 %
Fournitures	22 %	35 %
Amortissement	13 %	9 à 10 %

si numériquement la main-d'œuvre compte peu aux U.S.A., son poids dans le prix de revient est relativement élevé du fait des hauts salaires des mineurs, trois ou quatre fois supérieurs en moyenne à ceux de leurs homologues européens, alors que les prix de vente du charbon sont trois ou quatre fois inférieurs — mais dans leur niveau (20 à 25 F par tonne métrique aux U.S.A., 80 à 100 F par tonne métrique dans la Communauté en 1965). Cet écart n'a d'ailleurs cessé de croître depuis 1952, bien que le phénomène ait été masqué par les dévaluations. En effet, malgré les hausses importantes des salaires horaires (16 \$ par jour et par homme en 1952 et 30 \$ par jour et par homme en 1965) et des charges connexes (+ 150 % pour la même période), les coûts du charbon américain sont restés à peu près constants, en dollars courants, de 1952 à 1965, eu égard à l'accroissement considérable du rendement par homme et par jour (6,8 tonnes métriques en 1952 à 16 tonnes métriques en 1965), accroissement imputable lui-même pour partie entre 1952 et 1961 à une réduction de la production annuelle de plus de 150 Mt par fermeture de mines marginales.

L'industrie houillère européenne souffrait, dans le même temps, d'un mal chronique. Les charges salariales et sociales, suivant l'évolution économique générale, ont cru plus vite que la productivité (cf. Chapitre « Marché »). Les prix de revient ont, en conséquence, été multipliés par 1,5 à 2 selon les pays de la Communauté.

Cette disparité des coûts de production qui, pour l'essentiel, tient à des circonstances naturelles, ne tire pas à conséquence tant que la concurrence entre énergies est tempérée soit par une protection artificielle (barrières douanières, contingentements), soit par la protection naturelle que constitue l'écart des coûts de transports, tenant à la position géographique différente de deux producteurs par rapport à un même débouché. Mais que prévale une optique libérale dans les échanges internationaux et que se rétrécisse le champ de la protection géographique, sous l'effet des améliorations de coûts plus rapides dans les transports maritimes internationaux que dans les transports intérieurs (cf. paragraphe suivant), une menace irrémédiable pèse alors sur l'industrie de matières premières qui a le prix de revient le plus élevé dans l'instant. Ainsi, la disparition progressive des mines de charbon de la Communauté, sous l'effet de la concurrence d'énergies moins chères importées libéralement, n'a pu être freinée temporairement que par des subventions étatiques de plus en plus importantes aux charbonnages.

Le pétrole n'échappe pas à cette diversité qui caractérise d'ailleurs la plupart des ressources naturelles. Réparties inégalement entre grandes régions du monde, ses réserves connues sont concentrées pour

l'essentiel au Moyen-Orient. Leurs conditions de découverte et d'extraction sont extrêmement variables d'un gisement à l'autre.

Quelques chiffres suffisent à illustrer cette constatation. Tout d'abord, le coût de la recherche est, aux U.S.A., cent fois plus élevé qu'au Moyen-Orient et cinq fois plus élevé qu'au Vénézuéla (8). Il faut dire que l'Aramco n'a foré, en Arabie Séoudite, que 405 puits pour trouver 10 Milliards de m^3 de pétrole, soit 41 puits par milliard de m^3 , qu'au total il n'a été pratiqué au Moyen-Orient que moins de 2.000 forages pour trouver près de 40 milliards de m^3 ou 50 forages par milliard de m^3 . En revanche, aux U.S.A., plus de 1.950.000 puits ont été forés depuis l'origine qui n'ont découvert que 16 milliards de m^3 (production cumulée et réserves), soit 121.000 puits par milliard de m^3 (9). La proportion des forages stériles ne cesse d'augmenter (10) et donc la proportion des puits productifs dans les forages ne cesse de diminuer. En 1965, elle a atteint le point le plus bas depuis plus de 30 ans (13,5 %) (11).

En outre, alors que la moyenne de la production journalière par puits se situe au Vénézuéla autour de 50 m^3 (18 m^3 pour l'ensemble de l'Amérique du Sud), en Afrique entre 200 (Algérie) et 600 m^3 (Libye), au Moyen-Orient entre 500 et 800 m^3 — quelque 1.100 puits assurent la totalité de la production — et atteint même parfois, en Arabie Séoudite et en Iran, 1.000 à 1.500 m^3 , elle ne dépasse pas aux U.S.A. environ 2 m^3 , si bien que les quelque 600.000 puits productifs fournissent approximativement 1 Mt/jour (400 Mt/an), encore convient-il de préciser que 65 % de ces 600.000 puits productifs ont un débit moyen de 0,6 m^3 par jour.

Il résulte de tout cela que par rapport aux coûts du brut du Moyen-Orient, les coûts (recherches et production) du brut américain sont, en moyenne, 6 ou 7 fois (dans certains cas 10 fois) plus élevés, ceux du brut saharien 2 ou 3 fois, ceux du brut libyen étant à très peu près au même niveau, ce qui donne en ordre de grandeur en francs par tonne départ puits :

- 10 à 15 F par tonne au Moyen-Orient (0,29 \$ à 0,51 \$ le baril) ;
- 60 à 90 F par tonne aux U.S.A. (2 \$ à 2,80 \$ le baril) ;
- 20 à 30 F par tonne au Sahara (0,60 \$ à 0,90 \$ le baril) ;
- 15 à 20 F par tonne en Libye (0,35 \$ à 0,60 \$ le baril).

(8) 55 F par m^3 découvert aux U.S.A., 10 F au Vénézuéla et 0,55 F au Moyen-Orient. Frédéric COQUERON, *Bulletin de la Chase Manhattan Bank*, novembre 1961.

(9) *Petroleum Press Service* d'octobre 1963.

(10) *Oil and Gas Journal* du 18 mars 1963.

(11) *Oil and Gas Journal* du 10 janvier 1966.

La même diversité s'observe pour le gaz naturel et l'énergie hydraulique. Le coût technique du gaz naturel au Moyen-Orient est pratiquement nul (c'est un sous-produit du pétrole, qu'on brûlait à la chandelle jusqu'à un passé très récent) tandis que celui du gaz de la Mer du Nord est, sinon infiniment du moins considérablement, plus élevé. Le coût technique du kWh aux bornes de la centrale d'Inga sur le Congo, si on la construisait, serait sans commune mesure infiniment plus faible que celui de n'importe quelle centrale hydraulique européenne.

Du point de vue des coûts, le pétrole américain est pratiquement, vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient, dans la même position que le charbon communautaire vis-à-vis du charbon américain. Aussi, si les américains respectaient la règle de l'économine libérale qu'ils cherchent à faire prévaloir sur le marché européen, leur production pétrolière indigène serait largement déplacée par les pétroles du Moyen-Orient, comme le sont les productions charbonnières de la Communauté, affrontées à la double concurrence des pétroles et des charbons importés.

Mais libéraux quand il s'agit d'exporter leur surplus, les américains le sont beaucoup moins en tant qu'importateurs, pour peu que ces importations menacent leurs ressources indigènes. Dans un premier temps, leur marché et leur production pétrolière ont été naturellement protégés en raison même de la pratique de fixation des prix suivie en matière pétrolière. Plus tard, quand cette pratique fut remise en question, les Etats-Unis optèrent pour une protection aux frontières susceptible de garantir leur production pétrolière contre la concurrence des pétroles du Moyen-Orient.

B. — LE RÉGIME DE FORMATION DES PRIX.

L'industrie charbonnière conserve un caractère national assez marqué. Fixés en fonction du coût moyen ou marginal de chaque exploitation ou de chaque pays, les prix du charbon offrent inévitablement, en raison des disparités naturelles rappelées ci-dessus, une grande dispersion d'un siège à l'autre, d'un bassin à l'autre et de pays à pays.

A l'inverse, les effets dommageables de la dispersion des coûts ont été neutralisés dans l'industrie pétrolière du fait même de sa structure internationale et de la concertation des groupes dominants et du gouvernement des Etats-Unis, grâce à l'établissement d'un prix rendu unique du pétrole brut sur le marché mondial.

Les accords de cartel, conclus dans les années 1928-1930 (cf. page 137), mirent un terme aux guerres des prix qui suivirent la pre-

mière guerre mondiale. Eu égard au fait que les Etats-Unis ont été assez longtemps les grands pourvoyeurs du marché mondial, les prix du pétrole brut, en n'importe quel lieu de consommation, ont été fixés alors par les grandes compagnies, et ceci jusqu'à la seconde guerre mondiale, de manière unitaire par référence au prix du brut américain, c'est-à-dire prix départ golfe du Mexique plus les frets golfe du Mexique aux lieux de consommation, quelle que soit la provenance du pétrole, autant dire sans tenir compte ni des coûts de production ni des coûts de transport réels. Dans ces conditions non seulement les coûts très bas du Moyen-Orient ne profitaient pas aux clients de cette région qui devaient payer le prix fob golfe du Mexique d'un pétrole de qualité équivalente mais, en outre, les régions consommatrices supportaient la charge d'un fret fictif d'autant plus élevé qu'elles étaient plus proches du Moyen-Orient et plus éloignées du golfe du Mexique.

Ce système dit « U.S. Gulf Plus », qui assurait la compétitivité des bruts des Etats-Unis sur tous les marchés en dépit de leurs coûts beaucoup plus élevés que ceux des bruts provenant des nouvelles régions productrices, présentait le double avantage de rentabiliser l'exploitation pétrolière aux U.S.A. et d'inciter les grandes sociétés pétrolières à accroître leurs réserves dans les régions productrices les plus favorables du monde, essentiellement le Moyen-Orient, grâce aux bénéfices considérables qu'elles réalisaient sur les bruts à bas prix de revient qu'elles y exploitaient (12). Sur ces deux points, les intérêts des grandes compagnies rencontraient ceux du gouvernement américain. L'enrichissement et le développement des sociétés pétrolières internationales américaines allaient de pair avec la sécurité d'approvisionnement à long terme des Etats-Unis et avec le renforcement de leur influence dans le monde.

Une première entorse au système fut pratiquée pendant la deuxième guerre mondiale sous la pression des marines britanniques et américaines qui estimèrent excessivement élevés les prix à payer au Moyen-Orient pour alimenter leur flotte en mazout. Les compagnies pétrolières, non sans réticence, furent alors conduites, sans modifier le prix fob Golfe Persique toujours aligné sur le prix fob Golfe du Mexique, à établir un deuxième point de base pour le calcul du fret, situé au Golfe Persique. La parité entre prix fob Golfe du Mexique

(12) On notera d'ailleurs que ce système, tant que la production des Etats-Unis joua un rôle déterminant dans la satisfaction des besoins mondiaux, était à peu près conforme à la théorie économique selon laquelle le prix d'un produit doit s'établir au niveau du coût marginal de développement c'est-à-dire du coût de la dernière unité de produit nécessaire à la satisfaction des besoins. Il perdit au contraire toute justification économique avec le développement de la production du Moyen-Orient mais n'en demeura pas moins en vigueur longtemps encore sous réserve de quelques atténuations.

et prix fob Golfe Persique était respectée mais le régime des frets fictifs était aboli. « Ce nouveau système est assez bien adapté à une structure du marché où le Moyen-Orient ne joue encore qu'un rôle secondaire. Il implique, en effet, que tous les pays situés à l'Est de l'Italie, placés à mi-chemin entre les deux points de base (ligne d'équiprix déterminée par les points d'égaleisation des frets) sont plus avantageusement ravitaillés à partir du Golfe Persique. Les pays situés plus à l'Ouest, notamment les grandes nations industrielles d'Europe occidentale ont, par contre, intérêt à s'approvisionner en Amérique » (13).

Après la deuxième guerre mondiale, les abondantes disponibilités à bas prix mises à jour au Moyen-Orient, la part croissante que prend cette région dans la couverture des besoins mondiaux alors même que les Etats-Unis deviennent importateurs nets, rendent parfaitement arbitraire le maintien de la parité entre prix fob Golfe du Mexique et prix fob Golfe Persique. Ce système aboutit, dans les années 1945 à 1947, à faire supporter aux clients européens du Moyen-Orient les hausses de prix du pétrole brut américain, consécutives à la libération des prix antérieurement contrôlés. Aussi, à partir de 1947, on assiste à un premier décrochage entre les prix au Moyen-Orient et les prix américains en même temps que la ligne de partage des marchés se déplace, au profit du pétrole brut du Moyen-Orient, de l'Italie vers la côte atlantique européenne avant de s'établir dès 1949, sous la pression de l'administration américaine du Plan Marshall (14), sur la côte Est des Etats-Unis. Dès lors, le pétrole du Golfe Persique y arrive à égalité de prix avec celui du Golfe du Mexique ce qui constitue une protection suffisante pour la production pétrolière des Etats-Unis qui, d'exportateurs, sont devenus importateurs.

Ce nouveau système de prix qui aboutit à calculer le prix fob Moyen-Orient par référence au prix du brut américain sur la côte Est (New York) diminué du fret New York-Golfe Persique fut appliqué tant bien que mal jusqu'en 1957-1958, époque à laquelle les conditions du marché mondial (abondance des disponibilités, concurrence des indépendants, etc.) obligèrent les sociétés internationales, pour écouler leur production, à pratiquer des rabais importants, officialisés en partie par les baisses de prix affichées intervenues au Moyen-Orient en 1958-1959. Dès lors, la ligne de partage des marchés reculait au profit

(13) Cf. Daniel DURAND, *La politique pétrolière internationale*.

(14) Cette administration constate en effet que les livraisons de pétrole brut du Moyen-Orient faites aux Etats-Unis dès cette époque supposent un prix départ golfe Persique nettement inférieur à celui retenu pour les livraisons vers l'Europe. Elle s'élève d'autant plus vivement contre cette discrimination qu'elle en supporte la charge au titre de l'aide Marshall à l'approvisionnement en pétrole de l'Europe occidentale.

des bruts du Moyen-Orient pour se situer à l'intérieur même du marché américain. Le gouvernement des Etats-Unis a réagi immédiatement en établissant à ses frontières un contingentement très strict des importations de pétrole brut et de produits raffinés tandis qu'à l'intérieur même du pays continuait d'être pratiquée une politique très active de conservation des gisements grâce à un système de quotas de production, désigné sous le nom de « proration » qui limite l'activité des puits de pétrole les plus rentables (ceux du Texas) à moins de la moitié de leurs possibilités à seule fin de permettre le maintien en pleine activité de puits marginaux qui représentent 1/3 des réserves du pays.

Tout ce dispositif et son évolution dans le temps répondent à un souci évident de sécurité d'approvisionnement. A l'inverse, le marché européen, déjà soumis à l'assaut des excédents charbonniers américains, s'est trouvé libéralement exposé à la charge nouvelle des surplus pétroliers mondiaux faute pour les pouvoirs publics européens d'avoir attaché à la conservation de leurs propres richesses énergétiques la même importance que les Etats-Unis ont attaché à la conservation des leurs.

Pour autant, la pratique des prix uniformes n'a pas tout à fait disparu. L'industrie pétrolière internationale a œuvré pour que la fixation d'un prix unitaire, sans rapport avec les coûts, soit maintenu, non plus au stade du brut mais à celui des produits finis. Jusqu'à une époque récente (1958-1960) les prix des produits pétroliers, au départ des raffineries, ont été établis en Europe occidentale par alignement sur les prix cif des produits provenant de la zone d'exportation la plus proche géographiquement (Vénézuéla ou Moyen-Orient), produits dont les prix fob étaient eux-mêmes strictement alignés sur ceux du Golfe du Mexique. Si cette parité d'importation n'est plus aujourd'hui parfaitement respectée à la suite des guerres de prix sur les produits lourds qui ont sévi sur certains marchés européens, elle demeure la règle en France et on constate que le prix départ raffinerie des produits blancs s'établit encore dans les autres pays de la Communauté à un niveau assez voisin, quoique inférieur en raison des baisses récentes, à celui enregistré au départ des raffineries américaines (15).

(15) On observera que l'alignement des prix européens sur les prix américains qui fut longtemps la règle et le demeure encore pour certains pays européens et certains produits présente le double défaut de ne tenir compte ni des différences de coût d'approvisionnement en brut, nettement plus bas en Europe occidentale qu'aux Etats-Unis, ni des différences de structure de la demande et du raffinage, axée aux U.S.A. sur l'essence et en Europe sur les produits lourds. Si dans cette dernière région la structure des prix avait correctement reflété la structure de la demande, les prix des produits lourds auraient dû y être plus

Cette pratique permet tout à la fois aux groupes internationaux :

- de réaliser de substantiels bénéfices sur l'essence vendue sensiblement au même prix qu'en Amérique, à partir d'un pétrole brut dont le coût cif est inférieur de 20 à 30 % à celui payé par les raffineries américaines;
- de fixer les prix affichés du brut au Moyen-Orient à un niveau très supérieur aux coûts et donc de récolter de substantiels bénéfices au stade de la production;
- d'abaisser le prix du fuel-oil à un niveau d'autant plus bas que les deux postes précédents sont largement bénéficiaires;
- d'empêcher en même temps l'exploitation par d'autres qu'eux-mêmes qui, seuls, ont la faculté de se livrer à des compensations, des ressources pétrolières dont les coûts d'exploitation sont plus élevés que les prix cif en Europe du pétrole du Moyen-Orient, diminués des frais de transport jusqu'au lieu d'exploitation.

Ce prix cif en Europe des pétroles du Moyen-Orient constitue donc un prix pilote qui reflète la position dominante des grandes sociétés sur le marché international. Il est frappant de constater que, dans le cadre des accords franco-algériens conclus en 1965, le prix de référence fob Bougie du brut algérien choisi comme base de calcul des impôts et des royalties, semble avoir été déterminé pour permettre au pétrole algérien d'être au Havre à parité avec le brut de même qualité du Moyen-Orient. Le prix cif Le Havre des bruts algériens : 2,36 \$ le baril (2,08 le baril fob Bougie + 0,28 le baril de transport), correspond très exactement au prix cif d'un brut du Moyen-Orient de densité équivalente, 42,5° API, sur le prix posté duquel un rabais de 20 % aurait été consenti (2 \$ le baril fob Qatar moins 20 %, plus 0,75 \$ le baril de transport).

En conclusion, les modes de formation des prix du pétrole se sont avérés très efficaces pour sauvegarder toutes les ressources de pétrole, si diverses fussent-elles, du moins celles contrôlées par les grandes sociétés et les Etats-Unis. Rien de semblable n'a été fait au plan international ni pour le charbon, ni pour l'ensemble des ressour-

élevés qu'aux U.S.A. et ceux de l'essence moins élevés. En fait les grandes sociétés ont préféré maintenir des prix plus élevés sur le marché des carburants où elles disposaient d'un monopole de fait et jouer de la marge bénéficiaire ainsi obtenue pour abaisser encore le prix des produits noirs et tout à la fois enlever au charbon les débouchés convoités et décourager les raffineurs indépendants. « Le maintien de marges relativement étroites à un stade où étaient présentes les firmes marginales (et où, malgré des conditions d'entrée difficiles, les risques sont moindres qu'au stade de la production) était une condition essentielle du maintien (et si possible de l'accroissement) de l'emprise des oligopoleurs sur l'ensemble du marché » (Edith ROTH, *Contribution à l'étude des structures de l'oligopole pétrolier en France*, p. 350).

ces. Dès lors, sur le marché de la Communauté, les conditions naturelles et économiques de la compétition étaient trop distordues pour qu'elles n'entraînent pas la disparition progressive du charbon indigène dont le coût d'exploitation s'avérait le plus élevé dans l'instant, son coût de développement dût-il se révéler inférieur à plus long terme.

La vérité semble bien être que la concurrence, dans la rigueur de son mécanisme, ignore l'avenir. « L'optimum à long terme peut être « compromis par la concurrence présente : elle peut faire disparaître « sans espoir une production susceptible d'être avantageuse en « moyenne dans l'avenir » (16).

V. — Les transports et l'énergie.

Les transports revêtent une importance particulière dans le domaine énergétique dans la mesure où l'énergie est une matière pondéreuse d'une faible valeur à la tonne dont la production est caractérisée par une très forte concentration géographique au hasard des gisements et la consommation, à l'inverse, par une très forte dispersion géographique, ceci d'autant plus que s'accuse le caractère international du marché de l'énergie. Le coût de transport représente, dans la plupart des cas, une part importante du prix rendu : de 20 à 70 % selon les pays et les sources d'énergie. Ainsi, dans les pays européens, les frais de transport intérieurs (et de distribution) représentent pour l'industrie 20 à 40 % des dépenses d'approvisionnement en énergie et pour le secteur domestique 50 à 70 % des dépenses suivant les formes d'énergie et les quantités. Aux Etats-Unis, bien qu'extrait dans des régions assez proches des grandes concentrations industrielles, le charbon supporte malgré tout des frais de transport par voie ferrée qui, pour l'ensemble des tonnages expédiés au cours des 20 dernières années, constituent plus des 4/10 de son prix rendu. Pour le pétrole et le gaz qui, pour presque 50 %, sont consommés dans des régions très éloignées des gisements, le coût de transport par oléoducs ou gazoducs représente en moyenne 70 % du prix rendu. Les énergies importées supportent également des charges de transport assez élevées. Le prix cif Europe du charbon américain incorpore 70 % des frais de transport et le prix cif Europe des pétroles bruts du Moyen-Orient 30 à 40 %

Il s'ensuit que dans la concurrence entre sources d'énergie, l'élément « transport » joue un rôle déterminant pour établir les frontières de chaque producteur ou de chaque produit.

(16) J. DESROUSSEAUX, « Le charbon et la politique énergétique ». Conférence prononcée le 10 mars 1961 dans le cadre du séminaire Allais.

Aussi, nous réservons-nous d'examiner les disparités naturelles (infrastructures, moyens de transport) et artificielles (régimes de formation des prix), qui affectent les coûts et les prix de transport et, suivant les cas, pénalisent ou avantagent telle ou telle forme d'énergie, dans la section consacrée aux armes spécifiques dont disposent les diverses sources d'énergie dans la compétition (cf. page 148).

VI. — L'énergie, industrie fortement capitalistique.

Comme pour les transports, il s'agit tout à la fois d'un caractère commun à toutes les industries énergétiques et d'un élément important de différenciation, puisque l'industrie énergétique, dont les produits ont les coûts relativement les plus capitalistiques, est assurée de l'emporter dans la compétition quels que soient, par ailleurs, les coûts de développement de ces produits. Aussi abordons-nous cet aspect de la question sous le II de la section II (page 145).

Les industries énergétiques ont en commun d'être toutes des industries fortement capitalistiques. Si l'on en croit un auteur américain (17), la production pétrolière et l'extraction minière requièrent plus d'investissements par employé qu'aucune autre industrie aux U.S.A. Dans le pétrole, les investissements par employé sont plus de cinq fois supérieurs à ceux de la moyenne de l'industrie (74.800 \$ contre 16.700 \$) et dans les mines plus de trois fois la moyenne industrielle (58.000 \$). Les investissements par employé dans l'industrie chimique qui, de ce point de vue, se classe au quatrième rang, ne représentent que moins de la moitié de ceux de l'extraction minière et le tiers de ceux de l'industrie pétrolière. Ces chiffres sont en ordre de grandeur confirmés par M. Ashton (18) selon lequel « L'actif du groupe Jersey représente un investissement de plus de 80.000 \$ pour chaque employé, par comparaison avec une moyenne d'environ 17.000 \$ pour l'ensemble des industries des Etats-Unis »; et le chiffre comparable pour la Royal Dutch/Shell est d'environ 47.000 \$ contre une moyenne de 6.500 \$ pour toute l'industrie britannique. En France même, les investissements par employé ont été, en 1963, de 19.800 F dans l'énergie, 10.000 F dans les industries chimiques et 3.540 F dans les industries mécaniques. De manière générale, la part des investissements à caractère énergétique dans les investissements totaux d'un pays est nettement supérieure (deux à trois fois) à la part qu'occupe le secteur énergétique dans le produit national.

(17) Harry PERRY, directeur du Coal Research bureau of mines, *Coal's future as an energy source*, 19 octobre 1964.

(18) *Petroleum Press Service*, mars 1965, p. 82.

Indiquons encore, pour fixer les idées, que l'investissement requis pour fournir ou remplacer une tonne/an de capacité dans les opérations de l'industrie pétrolière intégrée, en augmentation de plus de 50 % depuis 15 ans, est de l'ordre de 500 à 550 F (19), avec 210 F pour la production et 290 F pour les autres opérations, dont 1/3 pour les opérations de raffinage, 1/3 pour celles de transport, et 1/3 pour celles de distribution. D'après ces chiffres, la capacité mondiale de production de 1963, de l'ordre de 1.400 millions de tonnes, aurait impliqué des investissements totaux de l'ordre de 770 milliards de francs, ce qui, étant donné un taux de remplacement d'environ 9 % en moyenne par an dans le secteur de la production et d'environ 6 % pour les installations de transport, de raffinage et de distribution, correspond à des investissements annuels de plus de 60 milliards de francs. De fait, en 1963, les dépenses d'investissements pour l'ensemble de l'industrie pétrolière ont été de 61,5 milliards de francs, réparties comme suit (page 133).

Selon certains experts, compte tenu de l'expansion prévue de la consommation, et donc de la production, ces investissements annuels devraient se situer en moyenne, dans les 15 prochaines années, à 105 milliards de francs ce qui, en cumulé, représente plus de 1.500 milliards de francs, chiffre égal en gros au dixième du montant total actuel des investissements fixes en Amérique du Nord et en Europe pris ensemble.

Les sept grandes sociétés internationales ont, dans ces investissements, une part prépondérante que l'on peut estimer, en première approximation, à 40 % si l'on tient compte des dépenses d'exploration et à près de 50 % si on les exclut (20). En 1964 elles ont, en effet, investi 25 milliards de francs.

Investissements des 7 grandes sociétés internationales en 1964 en millions de \$.

Standard Oil New-Jersey	1.046
Texaco	561
Gulf	579
Standard of California	500

(19) C'est là un chiffre moyen. Pour les seules opérations de production, il n'en coûte que 70 à 80 F au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, contre 500 F aux Etats-Unis. *Petroleum Press Service*, mars 1965.

(20) C'est peut-être le signe que ces sociétés bénéficient d'une confortable avance sur le plan des réserves et peuvent, pendant quelques années, concentrer leurs investissements sur le raffinage et la distribution, qui ont une importance décisive dans le contrôle des marchés.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS 1963
(en millions de \$)

	Produc- tion	Pipe- lines	Marine	Raffi- neries	Pétro- chimie	Distri- bution	Explora- tion (*)	Autres	Total	En mil- liards F
Etats-Unis	3.650	375	40	325	275	650	600	160	6.075	30,2
Canada	385	45	—	45	15	100	120	10	720	—
Vénézuéla	170	5	—	10	—	10	10	5	210	—
Autres pays de l'hémi- sphère occidentale ..	330	25	—	125	75	75	75	45	750	—
Europe occidentale ...	110	80	—	725	175	600	35	60	1.785	—
Afrique	275	35	—	100	10	75	115	5	615	—
Moyen-Orient	150	20	5	55	5	25	30	15	305	—
Extrême-Orient	100	40	—	350	75	200	65	10	840	—
Tankers internationaux,	—	—	900	—	—	—	—	—	900	—
Total au-dehors des										
Etats-Unis	1.520	250	905	1.410	355	1.085	450	150	6.125	30,2
Total	5.170	625	945	1.735	630	1.735	1.050	310	12.200	61,5

(*) Dépenses pour études géologiques et géophysiques et locations.
Source : Chase Manhattan Bank.

Mobil	382
Royal Dutch/Shell	1.320
B.P.	580
	4.968

Quant à l'industrie pétrolière américaine dans son ensemble, sa part dans les investissements totaux de 1963, qui ont atteint 12,2 milliards de \$, est d'environ 50 % puisqu'elle a investi 6 milliards de \$ dont 3 milliards environ ont été le fait des 5 grandes sociétés pétrolières américaines.

On pourrait illustrer à l'infini la lourdeur du secteur énergétique. On sait que dans les Charbonnages, l'exploitation d'un gisement exige des travaux préparatoires très importants; fonçage de puits profonds (30 à 40 millions de francs dans la Communauté), creusement du circuit des galeries d'approche et de desserte, circuits d'aération et organisation de l'évacuation d'eau, toutes opérations d'aménagement d'un étage d'extraction qui coûtent environ 20 millions de francs.

Le matériel minier lui-même est de plus en plus un matériel lourd au fur et à mesure que la machine se substitue à l'homme. Enfin, les installations de surface ne sont pas moins complexes (triage et lavage, préparation des combustibles). Au total, on estime qu'en ordre de grandeur une tonne de capacité d'extraction nécessite des investissements de 100 à 150 F.

L'importance des investissements est plus spectaculaire encore dans l'industrie électrique. En France, cette industrie investit chaque année près des 3/4 de son chiffre d'affaires en raison de ses techniques de production et de distribution très capitalistiques, mais aussi en raison de l'accroissement extrêmement rapide d'année en année de la consommation d'électricité. Bien que l'activité d'E.d.F. ne représente en valeur ajoutée que 1 % du produit national brut, la part d'E.d.F., dans l'investissement national, est de 5,5 %.

L'industrie du gaz naturel n'échappe pas à cette contrainte des investissements. A titre d'exemple, les dépenses d'investissements de Gaz de France représentent, en ordre de grandeur, 30 % de son chiffre d'affaires annuel.

*
**

La signification de ces chiffres est que, dans une industrie aussi capitalistique, si l'on veut éviter les gaspillages d'investissements, il faut permettre à chaque secteur énergétique d'utiliser ses équipements à plein et assez longtemps pour obtenir la meilleure rentabilité. L'utilisation insuffisante ou incomplète des capacités aménagées se traduit par des charges qui peuvent peser lourdement sur l'équilibre finan-

cier des entreprises. Les Charbonnages de la Communauté en font aujourd'hui l'expérience. Seule, une certaine continuité dans les décisions d'investissements, fondée sur des options à long terme, peut assurer à l'industrie énergétique la stabilité qui lui est nécessaire pour des raisons techniques (importance des investissements dans l'ensemble de l'industrie énergétique et longs délais de leur maturation dans l'industrie houillère), économiques (absence de signification d'un rapport de prix instantané entre sources d'énergie), politiques (sécurité de l'approvisionnement), et sociales (impératifs de la reconversion). Or, cette continuité, déjà compromise par le jeu normal de la concurrence, l'est plus encore par des conditions de concurrence parfaitement anarchiques.

Pour conclure en la matière, nous citerons l'opinion d'un praticien qui est aussi un éminent théoricien : « Dans le monde théorique, on doit vendre dès lors que le prix se situe au-dessus du coût proportionnel de production (coût de la dépense annuelle moyenne). Ce coût néglige les amortissements et charges financières. Il est évident que de telles ventes sont, pour l'industriel, préférables à l'inaction. Mais le rapport de l'investissement aux dépenses annuelles, déjà de l'ordre de 2 à 3 pour le charbon, l'acier, l'azote, l'électricité, dépasse encore ce niveau élevé dans l'industrie pétrolière. Il y a donc, dans le secteur de l'énergie, un écart important entre le prix limite en-dessous duquel on se retire de la concurrence, et le prix marginal de développement à long terme, qui permet d'obtenir l'optimum économique. Il y a sans doute compatibilité entre la politique concurrentielle à court et à long terme. En est-il de même en pratique ? Il n'en est rien, et la recherche de l'optimum à court terme est en fait incompatible avec la réalisation de l'optimum moyen sur long terme » (21).

VII. — L'énergie et l'aléa.

Caractérisée par l'ampleur de ses investissements, l'industrie énergétique l'est aussi par l'existence d'aléas. Certes, toutes les entreprises humaines sont marquées par le risque. L'industriel est souvent désarmé par la rapidité du progrès technique et ses prévisions de débouchés ne s'ajustent pas toujours à l'évolution réelle du marché. L'agriculteur est à la merci du temps, qui rentabilise ou ruine ses investissements et ses efforts. Mais l'aléa est particulièrement important dans l'industrie énergétique qui est un peu une loterie, exigeant

(21) J. DESROUSSEAUX, « Le charbon et la politique énergétique ». Séminaire Allais.

de grosses mises de fonds sans que l'on puisse déterminer à l'avance les résultats. Il n'est jamais certain qu'un gisement de charbon, sur lequel on mise et dont on entreprend la mise en exploitation, fournisse ce que l'on escomptait. En dépit des progrès réalisés dans la reconnaissance des gisements, aujourd'hui encore ils demeurent mal connus. L'histoire de l'industrie charbonnière en Europe occidentale est émaillée des déconvenues de l'exploitant quant à la qualité, à la densité, et même à l'existence du gisement. Ces déconvenues ont parfois coûté la vie à certaines compagnies et coûté très cher à d'autres. Le phénomène est poussé à l'extrême dans l'industrie pétrolière et gazière en raison de l'importance de la recherche dont les dépenses représentent parfois plus de la moitié des investissements. S'il existe une stratégie de la recherche, elle est toujours précaire; la nature reste mystérieuse. Les aléas que comporte le développement des techniques d'exploitation, pour être moins importants, sont, quant au coût, très loin d'être négligeables. La recherche en mer, comme l'ont montré les avaries récentes, est sur bien des points très incertaine. On sait qu'elle est et sera plus coûteuse (2 à 3 fois selon certains experts) que la recherche faite à partir de la terre. De ce fait, les immenses espoirs qu'en attendent les pétroliers pour assurer un développement convenable des réserves sont une raison de croire à l'augmentation très sensible des coûts moyens de recherche à long terme.

VIII. — Conséquences sur l'organisation de chaque secteur énergétique considéré indépendamment des autres.

Toutes ces caractéristiques, que nous venons de passer sommairement en revue, n'ont pas été sans conséquence sur l'organisation même de l'économie énergétique.

Très vite est apparue à l'Etat la nécessité d'intervenir, soit pour rationaliser la politique d'exploitation des ressources énergétiques qui, de par leur caractère vital et leur épuisement, constituent un véritable capital national qu'il importe de ne pas laisser gaspiller au gré de la fantaisie et des intérêts individuels, soit pour offrir à l'exploitant les conditions de stabilité et de sécurité exorbitantes du droit commun de nature à l'inciter à prendre les risques que comporte toute exploitation minière. Ce double souci a, sans aucun doute, inspiré la loi minière du 21 avril 1810 qui, nous l'avons dit, à la faveur des conquêtes napoléoniennes, a servi de modèle aux législations minières de la plupart des pays d'Europe occidentale. Transférant le patrimoine minier à l'Etat, qui conférait aux concessionnaires la propriété perpétuelle de la mine, elle offrait du même coup les conditions de stabi-

lité propres à attirer les capitaux en dépit des risques encourus et à assurer le ménagement de la ressource.

Mais l'Etat ne fut pas seul à intervenir pour organiser les conditions de l'exploitation. Les producteurs de charbon eux-mêmes, quand ils ne l'étaient pas à l'origine, ont très vite éprouvé le besoin de s'entendre, sinon de se grouper, eu égard notamment à la rigidité de leur industrie, à ses besoins énormes en capitaux et aux risques propres de leur exploitation. La concentration de la production, éminemment favorable à l'amélioration du rendement et donc au soutien de la concurrence, est grandement favorisée par la concentration des entreprises elles-mêmes en grandes unités. En France, la grosse entreprise était de tradition, puisque, aux alentours de 1930, 16 entreprises sur un total de 103 réalisaient 77 % de l'extraction annuelle soit une production annuelle respective de 1 à 5 millions de tonnes. L'industrie houillère belge était beaucoup moins concentrée et c'est un handicap qui pèsera longtemps sur sa compétitivité vis-à-vis de ses concurrentes. En Allemagne, à la même époque, outre les *Vereignite Stahlwerke* qui contrôlent près du quart de la production de la Ruhr, une quinzaine de *Konzerne* en contrôlent ensemble les 9/10. L'industrie houillère britannique, beaucoup plus dispersée en raison de l'héritage du passé et d'un régime minier qui a attribué la propriété des mines aux propriétaires du sol, a été réorganisée dans le sens d'une plus grande concentration par le *Coal Mines Act* de 1930. Sur le plan corporatif, le Comité Central des Houillères, institué en France en 1892, formait le pendant de la *Mining Association* anglaise et du *Bergbau Verein* allemand. Enfin, bien qu'elle ne fut pas constante, en France surtout, l'entente prévalut également dans le domaine commercial. Au *Kohlen Syndicat* allemand, répondit, en Lorraine, la création en 1928 de la Société des Ventes des Charbons Lorrains (*C.H.A.R.L.O.R.*). Il y eut aussi, suscitées par la crise de 1930, les conventions de débit de 1931 et de 1932 qui, sans se substituer aux producteurs, posaient certaines limites à leur liberté d'action commerciale et, après la grande crise, en 1935, la décision commune des présidents de sociétés houillères de mieux respecter les engagements pris en matière de prix avant que soit créé, quelques années plus tard, le Comptoir de Vente du Nord.

Il n'en alla pas différemment dans le domaine pétrolier où l'organisation fut et demeure beaucoup plus précise. Tout le monde garde en mémoire l'accord d'Achnacarry, conclu le 17 septembre 1928 par les trois grands de l'époque : la *Standard Oil New Jersey*, la *Royal Dutch/Shell*, et l'*Anglo-Iranian*, à l'occasion de la chasse au coq de bruyère organisée par le Président de la *Shell* dans son château écossais. La déclaration préliminaire, qui justifie les mesures de contrôle proposées, conserve aujourd'hui toute son actualité et résume d'une

certaine façon notre propos. « Jusqu'à présent, chaque grande unité « s'est efforcée de s'occuper de ses propres surproductions et d'accroître ses ventes au détriment de quelqu'un d'autre. L'effet en a été « une compétition destructrice plus que constructive, conduisant à « des prix de revient beaucoup trop élevés ». Pour que l'industrie puisse continuer « à porter la charge et les responsabilités qui lui « incombent dans l'intérêt du public », il importe de reconnaître que « des économies doivent être effectuées, le gaspillage doit être éliminé, « la coûteuse multiplication des investissements réduite ».

Des sept principes alors définis, qui n'ont guère cessé depuis bientôt 40 ans de gouverner l'industrie pétrolière internationale, le premier (acceptation par les groupes de leur actuel volume d'affaires qui, de plus, servira de base de référence pour le calcul des accroissements futurs) constitue à lui seul un véritable accord de cartel qui comporte un partage très précis du marché. L'accord d'Achnacarry auquel souscrivirent la Gulf, la Texaco, la Standard of California et la Socony Mobil, fut suivi de nouvelles conventions qui tendirent au contrôle et à la répartition de la production et des exportations entre parties prenantes, à la réglementation des prix de vente strictement fixés et à la régularisation des marchés de consommation. L'esprit de ces conventions, sinon la lettre, semble avoir été respecté jusqu'à l'époque actuelle : pour s'en persuader, il n'est que de considérer que dans les 13 dernières années, en dépit du doublement de la production pétrolière, les 7 grandes sociétés internationales ont conservé une part relative à peu près constante dans la production totale de leur groupe (cf. graphique retraçant l'évolution des productions des 7 grandes sociétés internationales, pages 140 et 142).

On trouverait le même mouvement de concentration en matière électrique avec l'interconnexion et la coordination de la production hydraulique et de la production thermique, réalisées dans l'entre-deux-guerres.

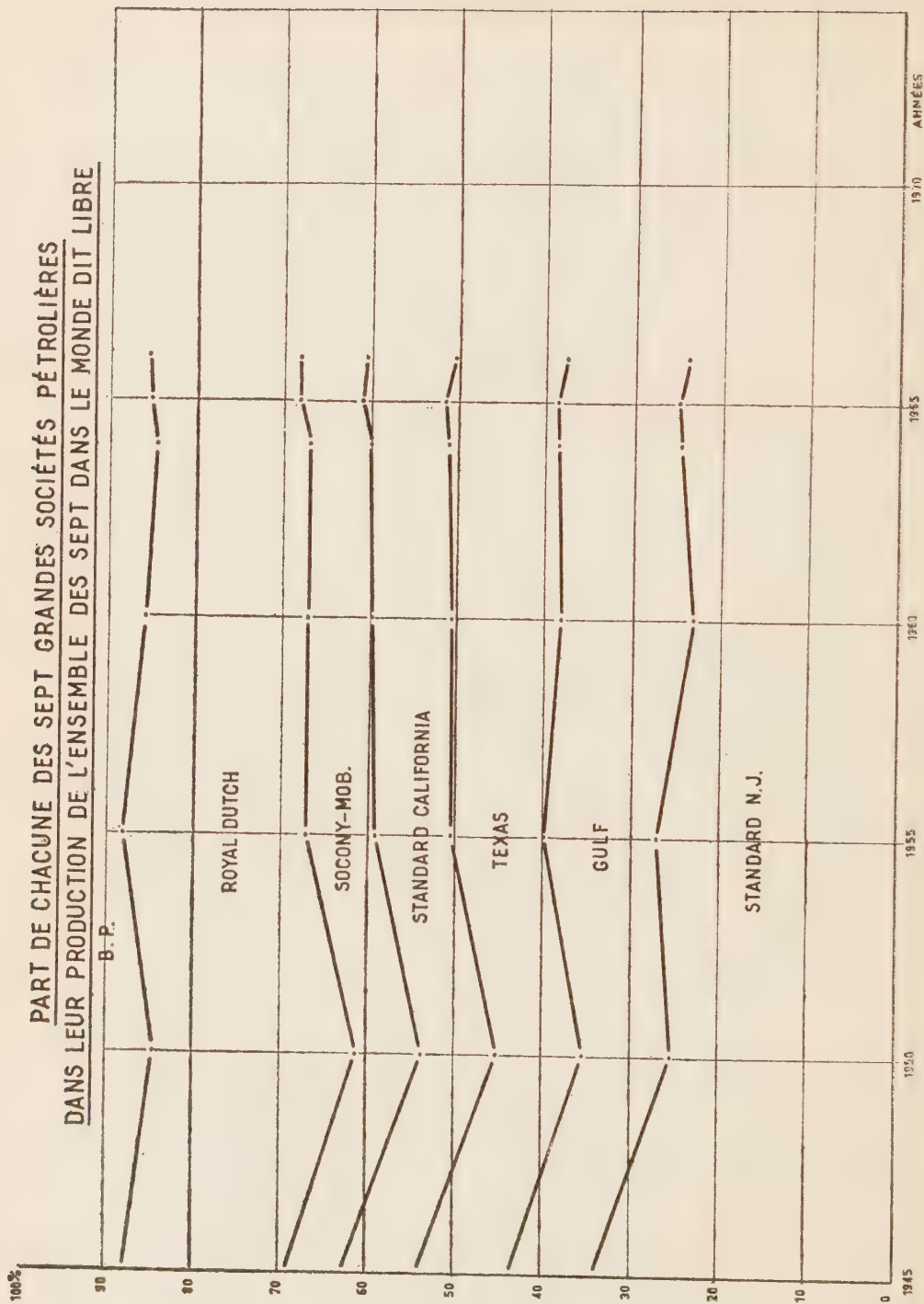
« L'entente est donc indispensable... Elle s'est développée avec le « degré de capitalisme du processus de production. C'est une vue classique mais erronée, d'attribuer ce fait à la volonté de pratiquer des « "prix de monopole"; il s'agit d'un réflexe de défense contre l'invincibilité expérimentale du régime concurrentiel dans les industries à « fort degré capitalistique » (22).

(22) M. DESROUSSEAUX, « Le charbon et la politique énergétique ». Séminaire Allais.

PRODUCTION DE PÉTROLE BRUT
DES GRANDES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES INTERNATIONALES

	1945		1950		1955		1960		1965		1966	
	M.t.	%	M.t.	%	M.t.	%	M.t.	%	M.t.	%	M.t.	%
Standard N.J.	50,5	33,4	69,8	25,5	107,1	27,0	125,8	23,2	197,0	24,7	205,6	24,0
Gulf	15,8	10,4	27,6	10,1	51,3	13,0	82,1	15,1	113,0	14,2	119,5	13,8
Texaco	16,0	10,6	27,2	9,9	42,1	10,6	67,6	12,4	100,0	12,8	113,0	13,0
Standard California ...	13,0	8,6	22,9	8,4	34,7	8,8	49,4	9,2	76,0	9,5	86,5	10,0
Socony-Mobil	9,7	6,4	20,6	7,5	31,3	7,9	39,8	7,3	58,0	7,3	66,0	7,7
Royal Dutch	28,2	18,6	63,7	23,3	82,9	21,0	101,0	18,8	136,0	17,0	149,0	17,3
B.P.	18,2	12,0	41,9	15,3	46,0	11,7	76,4	14,0	115,0	14,5	124,0	14,2
Production totale des sept	151,4	100,0	273,7	100,0	395,4	100,0	542,1	100,0	795,0	100,0	863,0	100,0
Production pétrolière du monde libre	330,0		480,0		690,0		890,0				1.345,0	
Production des sept en % de la production pétrolière du monde libre	44,0		57,0		57,0		61,0				64,0	

**PART DE CHACUNE DES SEPT GRANDES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES
DANS LEUR PRODUCTION DE L'ENSEMBLE DES SEPT DANS LE MONDE DIT LIBRE**

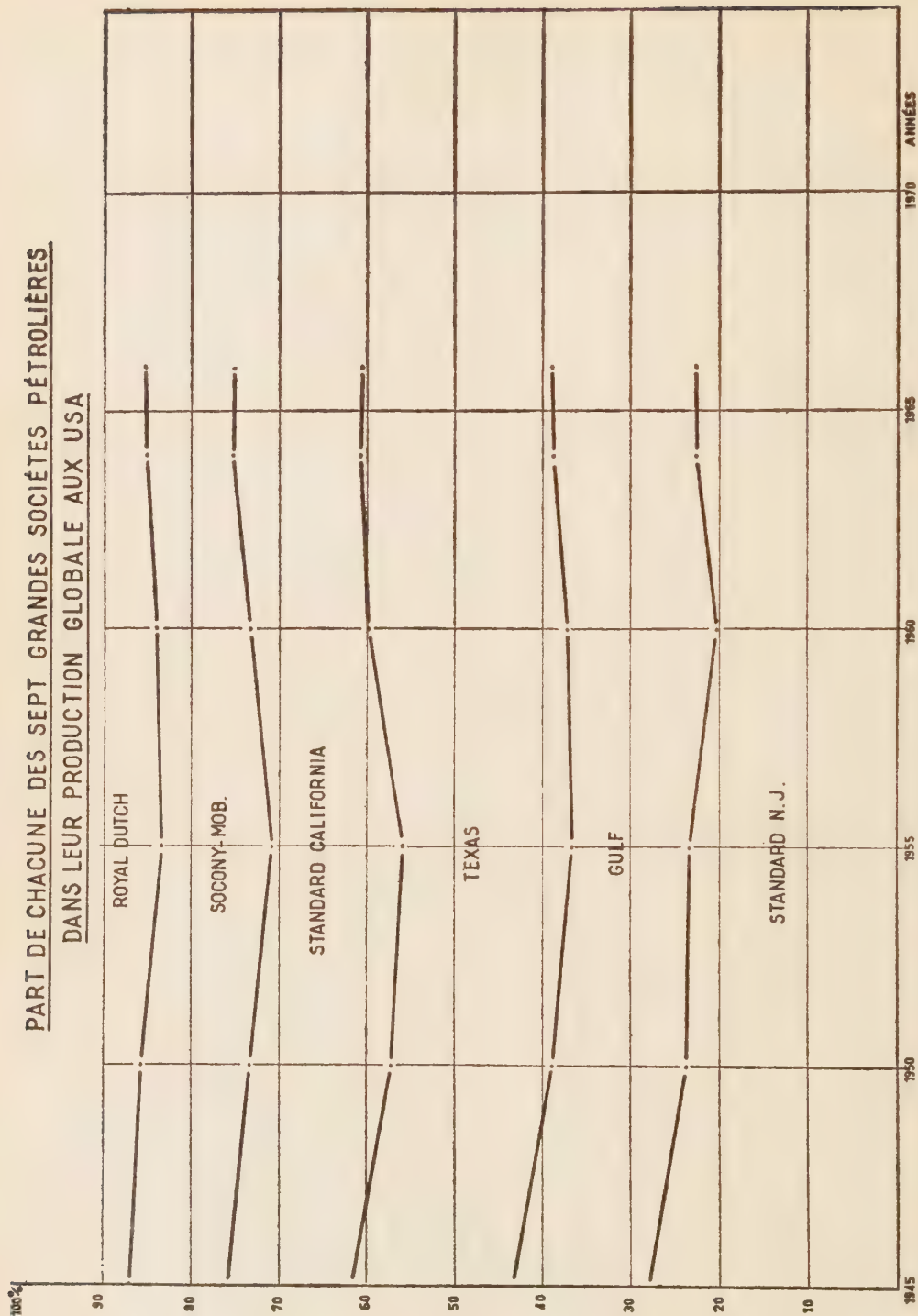


PART DE CHACUNE DES SEPT GRANDES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES
DANS LA PRODUCTION GLOBALE DE LEUR GROUPE AUX U.S.A.
ET PART DES SEPT DANS LA PRODUCTION PÉTROLIÈRE DES ÉTATS-UNIS

en Millions de t.

	1945		1950	1955	1960	1965	1966	
		%						%
Standard N.J.	20,36	27,2	19,8	24,1	25,25	37,25	40,6	22,6
Gulf	11,60	15,6	12,43	13,30	21,01	27	29,2	16,3
Texaco	13,70	18,4	15,20	19,70	27,87	35	38,3	21,4
Standard California	10,73	14,4	13,40	15,20	16,76	23,60	26,30	14,7
Socony-Mobil	8,32	11,2	10,30	13,01	13,10	16,35	18,25	10,2
Royal Dutch	9,82	13,2	12,06	17	19,80	24,20	26,5	14,8
B.P. (pour mémoire)	74,53		83,19	102,31	123,79	163,40	179,15	
Production pétrolière des Etats-Unis	231,20		271,10	334,90	347,10	384	410	
Part des sept en % dans la production pétrolière américaine ..	32		32	30,5	35,5	42,5	44	

PART DE CHACUNE DES SEPT GRANDES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES DANS LEUR PRODUCTION GLOBALE AUX USA



Autre opinion qui confirme la précédente : « l'industrie pétrolière est une industrie lourde, aux investissements importants, dont la production ne peut s'adapter que lentement et très partiellement aux besoins de la consommation, de sorte qu'à des périodes de pénurie succèdent inéluctablement des périodes de pléthore; elle appelle par suite naturellement l'organisation... » (23).

*
**

Au vrai, même au temps où le charbon disposait d'un véritable monopole sur le marché, comme plus tard au sein de chaque secteur énergétique (pétrole, électricité), la concertation ou l'entente s'est révélée nécessaire pour éviter les guerres de prix ruineuses et permettre un développement de la production dans les conditions de stabilité requises par la nature commune des industries énergétiques. L'étude des caractères spécifiques des sources d'énergie en concurrence sur un même marché fait apparaître plus impérieuse encore la nécessité d'une coordination, soit par voie d'entente, soit par voie d'autorité.

SECTION II

LES ENERGIES DANS LA COMPETITION, LEURS ARMES RESPECTIVES

Nous ne reviendrons pas sur les causes des distorsions (disparités des coûts de production, etc.) évoquées dans les développements précédents à l'occasion de l'analyse des divers traits communs aux différentes sources d'énergie. Nous insisterons maintenant sur les caractères spécifiques à chaque source d'énergie et, partant, sur les armes respectives dont elles disposent dans la compétition. Il apparaît que ces armes sont de puissance beaucoup trop inégale pour que la libre compétition puisse conduire à l'utilisation optimale des ressources.

I. — La plus ou moins grande rigidité de la production et la plus ou moins grande sensibilité aux fluctuations conjoncturelles.

« Du fait de sa structure même, l'industrie houillère européenne est privée de la faculté de s'adapter rapidement aux fluctuations de la demande; plus que toute autre industrie, elle a besoin de conti-

(23) M. DURAND, *La politique pétrolière internationale*. « Que sais-je ? »

« nuité » (24). Ce contraste entre une production rigide et une demande flexible qui suit les mouvements de la conjoncture, ou pour les besoins de chauffage suit les variations de température, ne permet pas de parvenir spontanément à un équilibre optimum.

Première cause de rigidité : l'importance de la main-d'œuvre qui, économiquement, représente les 2/3 du prix de revient du charbon et socialement près de 2 % de la population active masculine en France. Cette main-d'œuvre, très spécialisée et très concentrée géographiquement au hasard des gisements, constitue un véritable milieu humain et technique dont la stabilité et le renouvellement conditionnent l'avenir de la mine. Il faut plusieurs années pour former un technicien de la mine. Toute politique valable de recrutement, de formation et d'emploi nécessite donc que les objectifs de production soient clairement définis à moyen et long terme, de manière à évaluer, aussi exactement que possible, les besoins de main-d'œuvre et à éviter les gaspillages et les chutes de rendement consécutives à des mouvements de main-d'œuvre désordonnés. « Le personnel sorti en basse conjoncture ne se retrouve pratiquement pas en cas de besoin; il faut alors en reformer un nouveau... Mais l'apprentissage est long et les déchets nombreux » (25).

Autre cause de rigidité : tourmentés et profonds, les gisements européens ne peuvent être mis en exploitation sans délai : le cycle de préparation d'un siège nouveau est de 5 à 10 ans selon les cas; celui de préparation de champs nouveaux dans un siège préexistant est de l'ordre couramment de 2 ou 3 ans. Tout retard pris en basse conjoncture dans les travaux de préparation et d'aménagement se traduira donc par une limitation de l'extraction quelques années plus tard, à une époque où la conjoncture pourrait requérir au contraire une expansion de la production. De même en basse conjoncture, la récession de la demande et la baisse des prix peuvent inciter à fermer des sièges d'extraction, réputés marginaux, dont un retournement de la conjoncture pourrait, par la suite, faire apparaître la nécessité et la rentabilité, mais trop tard, car en Europe occidentale, une mine fermée est le plus souvent une mine perdue tant les pressions de terrains sont élevées et les venues d'eau importantes.

Pour mémoire, rappelons que les pertes de gisements entraînées par des fermetures intempestives « représentent sans doute la plus grande part de l'amenuisement des réserves totales, tant en Ruhr que dans le Nord/Pas-de-Calais, constaté depuis 1913 » (25).

« Au total, toute discontinuité, notamment toute récession conjoncturelle dont la pression sur les houillères n'est pas suffisamment

(24) M. J. WALCH, « Propos sur une politique charbonnière », *Revue française de l'Energie*, juillet-août 1957.

(25) M. J. WALCH, *op. déjà cité*.

« amortie par des précautions efficaces, provoque pour elles une perte de potentiel par contraction, soit des travaux préparés, soit de main-d'œuvre, soit même par perte de gisement, perte de potentiel qui limite ensuite leur production au moment où la reprise économique exigerait qu'elle s'accroisse » (26). Cela signifie en clair que pour une industrie rigide comme l'est l'industrie houillère les fluctuations conjoncturelles inhérentes à l'économie de marché ne peuvent être supportées sans dommage.

Aux Etats-Unis, l'industrie houillère ne connaît aucune de ces difficultés. Les producteurs peuvent à loisir arrêter et reprendre l'exploitation de leurs mines, sans incidence technique, sociale, financière de quelque gravité. C'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait de 1949 à 1961. Entre ces deux dates, la production annuelle a baissé de 30 % ou de 200 Mt. Depuis 1962, au contraire, la production augmente à nouveau au rythme annuel de 5,7 %, correspondant au doublement prévu d'ici à 1980.

Les pétroliers non plus ne supportent pas les mêmes sujétions. Les capitaux une fois engagés, la main-d'œuvre n'a qu'un poids minime dans le prix de revient. Un puits mis en exploitation ne nécessite qu'une action de surveillance. Quant à la production, si elle présente, nous l'avons vu, une certaine rigidité — sans aucun doute il existe un débit optimum pour chaque puits en fonction des ressources et des besoins, débit optimum qui explique la réglementation américaine à la fois sur l'espacement des puits et sur les quotas de production — elle est tout de même infiniment plus souple que la production européenne de charbon. Le débit moyen des puits peut, en effet, être augmenté, en cas de nécessité, au-delà du rythme considéré économiquement comme le meilleur. C'est d'ailleurs ce qui fut fait aux Etats-Unis pendant la dernière guerre. En outre, le fait que les sociétés internationales soient intégrées et disposent de multiples centres de production, leur donne la faculté, au gré des nécessités, de développer la production là où elle est la plus rentable et où les réserves de capacités sont les plus importantes.

II. — La structure différente des coûts et la plus ou moins grande rigidité des prix.

Un autre avantage décisif dans la compétition est donné au pétrole, du fait de la structure de ses coûts, comparée à celle des coûts du charbon. Le simple fait que le pétrole incorpore dans son coût plus de

(26) M. J. WALCH, *op. déjà cité*.

65 % de frais fixes (amortissements) (27) et 35 % seulement de frais proportionnels à la production (salaires et fournitures) alors que dans le coût du charbon, au contraire, les frais proportionnels entrent pour plus de 80 % (60 à 65 % des salaires et 15 à 20 % des fournitures), donne aux pétroliers la faculté de pratiquer une stratégie de prix extrêmement souple. Il leur suffit en effet, en basse conjoncture, de différer leurs amortissements et de baisser les prix des huiles de chauffage au niveau qui permet de prendre au charbon concurrent les marchés nécessaires à l'écoulement de leur production. Cette souplesse est une arme offensive que les pétroliers ne se sont pas privés d'utiliser sur le marché européen au cours de ces dernières années, dans la mesure même où ils échappaient à toute contrainte légale ou réglementaire dans la fixation de leurs prix (cf. plus loin). Ainsi, le coût de développement à long terme des produits pétroliers dût-il être supérieur à celui du charbon, les pétroliers, en l'absence de toute réglementation des prix, ont la faculté de déplacer à volonté la production charbonnière communautaire pour écouler leurs propres excédents temporaires de production. C'est une anomalie que les instances européennes se sont jusqu'alors refusées à reconnaître, ou tout au moins à examiner, bien qu'il en résulte une mise en question définitive d'une fraction de plus en plus importante de la production communautaire.

III. — Structure des productions et effets de monopole sur certains produits liés.

Une autre anomalie, qui renforce la précédente, résulte de l'exploitation par les pétroliers du monopole des carburants qui leur assure une recette stable et régulière et leur permet d'écouler à très bas prix les produits lourds. Il existe un monopole de fait sur le marché des carburants dans tous les pays du monde : les automobiles sont toutes construites pour consommer de l'essence et l'approvisionnement du marché en essence est en fait réservé aux sociétés pétrolières qui n'ont à redouter que la concurrence de leurs pairs. Mais cette concurrence, peut-être réelle aux U.S.A., ne l'est pas en Europe où les quelques « outsiders » qui pratiquent des prix de carburant inférieurs à ceux du cartel, ne sont pas en nombre et en force suffisants pour entraîner la rupture du front commun des grandes sociétés pétrolières sur le marché des carburants. Dans l'exploitation de ce monopole, il y a donc une différence considérable entre les États-Unis et l'Europe occidentale. A l'intérieur des États-Unis, l'exploitation de ce monopole

(27) Jusqu'à ce jour les investissements ont été couverts en quasi totalité par les amortissements.

par entente entre les sociétés pétrolières est interdite par le Gouvernement; en Europe, elle est tolérée. Le résultat est clair : les filiales européennes des grandes sociétés internationales, avec un approvisionnement en pétrole brut dont le coût rendu raffinerie est inférieur de 30 à 40 % à celui que paient les raffineries américaines, vendent en prix départ raffineries hors taxes l'essence-auto à 91 d'octane sensiblement plus chère que les raffineurs américains, 3,25 cents en France et plus encore dans les autres pays de l'Europe, contre 3,04 cents le litre aux U.S.A. Cela signifie que pour un même prix de brut, lorsque l'essence est vendue 1 aux Etats-Unis, elle est vendue 1,50 ou plus en France et dans les autres pays d'Europe.

Cet écart indique en ordre de grandeur la mesure des facilités que l'exploitation du monopole des carburants donne aux pétroliers européens liés au cartel pour « brader » leur production de fuel-oil sur le marché concurrentiel de l'énergie calorifique.

Cet écart tient en partie à ce que les carburants, qui constituent encore la part principale des recettes des sociétés pétrolières, sont vendus à des prix largement rémunérateurs fixés officiellement tout au moins pour l'essence par référence aux prix de carburants supposés importés du golfe du Mexique (cf. précédemment). Tant que ce système de fixation des prix restera en vigueur, les sociétés pétrolières qui exercent leur activité en Europe, auront toujours la tentation de baisser encore les prix des fuel-oils plutôt que de limiter l'importation de pétrole brut et d'accroître le taux de cracking. On l'a bien vu en Allemagne après l'imposition par les Pouvoirs publics de taxes intérieures sur les fuel-oils, une bonne partie de celles-ci a été absorbée par une diminution des recettes des sociétés pétrolières (28).

Les instances communautaires reconnaissent d'ailleurs ce fait sans en tirer les conséquences. On lit, en effet, dans les « Perspectives énergétiques à long terme » que ce mode de fixation des prix, qui continue à servir de référence pour les barèmes publiés par les grandes compagnies, ne reflète pas toujours les conditions réelles sur des nombreux marchés européens, spécialement pour les fuel-oils, qui font l'objet d'une pratique étendue de rabais. Depuis 1958, en effet, les prix effectifs des produits raffinés sur les marchés européens ont suivi un processus rapidement évolutif. Mais la baisse des prix a été, d'une manière générale, infiniment moins accentuée sur les produits blancs (essence particulièrement) que sur les produits lourds.

On notera que cette stratégie de prix ouverte aux pétroliers est déterminée pour une grande part par le fait que leur production de pétrole brut se partage entre divers produits liés et qu'il est loisible

(28) M. J. WALCH, *L'industrie charbonnière en Europe occidentale*.

aux sociétés d'imputer les charges d'exploitation, dans une mesure variable, aux uns ou aux autres, en fonction des conditions du marché et de la volonté délibérée d'implantation ou d'effacement dans tel ou tel secteur.

Cette structure de la production offre également une grande souplesse pour s'adapter aux besoins du marché. Ainsi, aux Etats-Unis, le pétrole brut est transformé à concurrence de 60 % en carburant et à concurrence de 8 % seulement en fuel-oil lourd. En Europe, par contre, il est pour 57 % transformé en fuel-oil et pour 25 % en carburant. Cette structure de raffinage axée sur la production des fuel-oils pouvait seule permettre, en raison de la rigidité du marché des carburants, l'écoulement d'une production de pétrole brut en rapide croissance.

Certes, la production charbonnière se répartit également entre diverses catégories et sortes de charbons que l'on peut assimiler aux produits liés de l'industrie pétrolière. Mais en fait, pour aucun de ces produits charbonniers, les producteurs européens ne disposent d'un véritable monopole. Même dans le secteur du charbon à coke et du coke qui constitue un débouché spécifique c'est-à-dire non soumis à la concurrence des autres énergies, la réglementation très sévère du Traité de Paris et la concurrence des charbons à coke importés ont interdit aux producteurs européens l'exploitation d'un quasi-monopole de fait. Les Pouvoirs publics en sont même venus à leur imposer un alignement de leurs prix sur ceux, parmi les plus bas du monde, des charbons à coke importés des Etats-Unis.

IV. — L'effet des coûts de transport sur la compétitivité des diverses formes d'énergie.

En raison même de l'importance des frais de transport dans les prix « rendu » de l'énergie, les conditions de concurrence entre énergies en présence sur le marché communautaire sont profondément affectées par l'extrême diversité des conditions de transport (infrastructures, moyens de transport, structures des entreprises, structures des prix de revient, interventions des Etats) et la disparité des coûts et des prix qui en résultent. Le tableau et la carte joints (pages 150 et 151) permettent d'apprécier l'ordre de grandeur de ces disparités. Il convient de s'y référer pour suivre nos développements.

A l'intérieur de la Communauté, le charbon est transporté par route, par chemin de fer, par voie fluviale et par navigation maritime. La répartition du trafic intracommunautaire de houille, coke, agglomérés et lignite entre modes de transport était la suivante en 1956 et en 1963 :

Les moyens de transport	1956		1963	
	Mt	%	Mt	%
Fer	180	75	170	78
Eau	58	24	44	20
Voie maritime	2,7	1	3,7	2
Total	240,7		217,7	

Le trafic routier, de l'ordre de 25 à 30 Millions de tonnes, représente de 10 à 12 % du trafic total.

Mais cette répartition n'est pas identique pour les divers pays de la Communauté. La voie fluviale est relativement plus développée aux Pays-Bas (50 % du trafic charbonnier) et en Belgique qu'en Allemagne et en France (10 à 15 % du trafic charbonnier). Or, lorsqu'elle existe, la voie fluviale est, du point de vue des prix tout au moins (29), généralement moins onéreuse que les chemins de fer, encore que les charges terminales en soient plus élevées et bien que les chemins de fer aient tendance à aligner leurs prix sur ceux de la voie d'eau réellement ou potentiellement concurrente. De ce fait, le bassin qui dispose d'un réseau navigable à grand gabarit pour son trafic charbonnier en tire un avantage considérable. La disparité des infrastructures de transport d'un pays à l'autre est donc une première cause naturelle de distorsion dans la concurrence entre charbons communautaires.

Ces difficultés quasi naturelles sont aggravées par la coexistence, dans la Communauté, de régimes particuliers de tarification des voies de transport. Si les chemins de fer, dans tous les pays de la Communauté, transportent en principe, en trafic intérieur, à des prix résultant de tarifs publiés et fixes et, en trafic international selon un tarif international uniforme, la tarification des chemins de fer néerlandais est purement théorique puisque les prix des tarifs sont établis par alignement sur ceux de la voie d'eau qui sont très difficiles à connaître du fait qu'aux termes du compromis accepté par la Haute Autorité, ils se forment librement et sont publiés à posteriori.

Mais la disparité la plus grave résulte de la coexistence pour la navigation fluviale d'un fret libre en trafic international et d'un fret

(29) A s'en tenir aux coûts en effet, des études ont pu montrer que le train complet était compétitif avec la voie d'eau sur la base de 1,5 à 2 centimes la tonne/km.

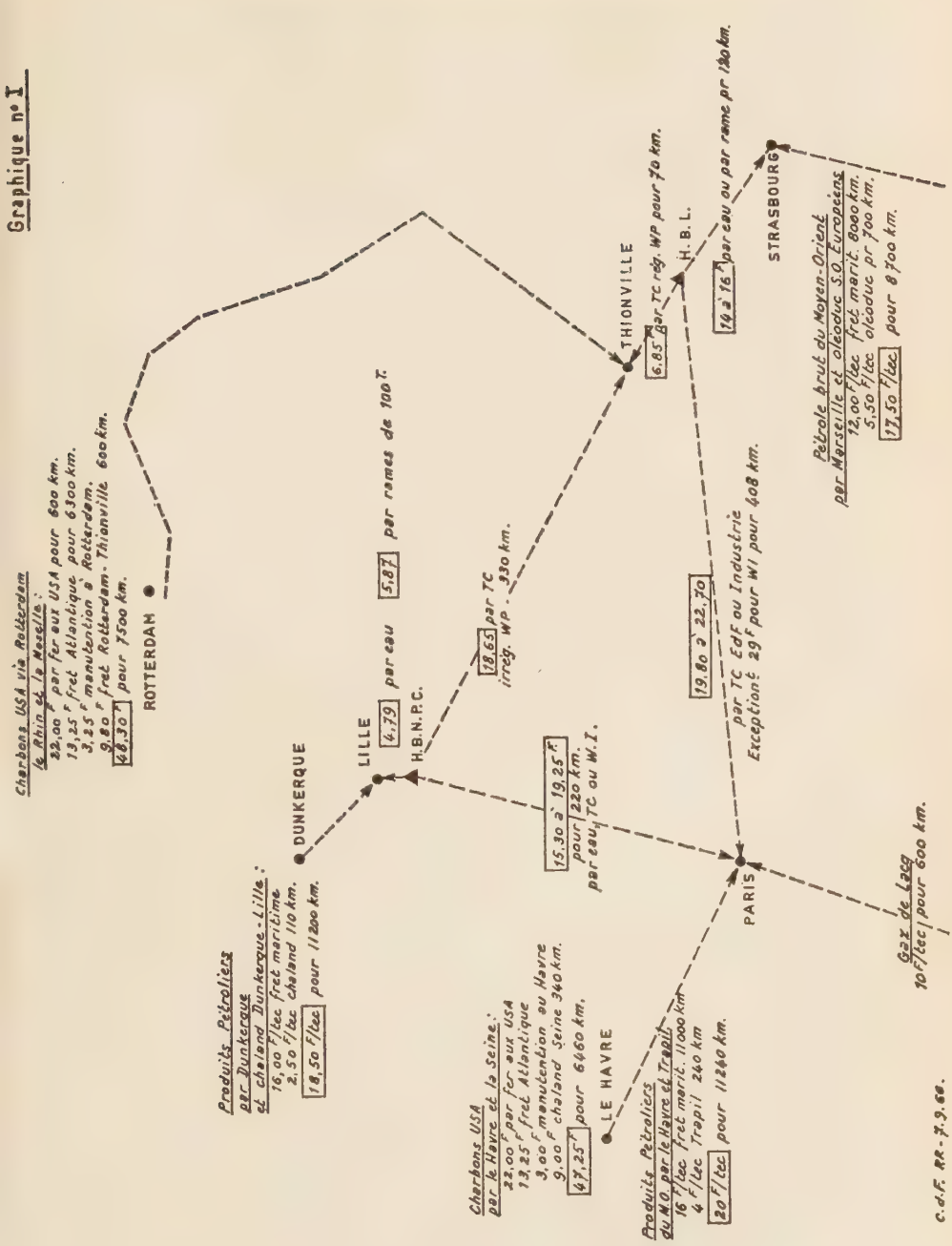
Distance en kms, ou kms virtuels
pour le fer et les canaux.

COMPARAISON DE QUELQUES PRIX DE TRANSPORT A LA FIN DE 1966

TABLEAU I

(en F/Tec)

CHARGES	Chemin de Fer	50 Kms		100 Kms		200 Kms		400 Kms	
		FRANCE	U.S.A.	FRANCE	U.S.A.	FRANCE	U.S.A.	FRANCE	U.S.A.
-	wagon isolé	10,62		14,84		21,53		32,25	23 à 25
-	rame de 240 t.	9,98		13,95		20,23		30,32	
-	train complet 1000 t.WR.irrégulier	8,81		12,12		17,37		25,79	
-	" " 1000 t.WR.régulier	8,14		11,11		15,63		23,39	
-	" " 3000 t.WR.irrégulier	7,72		10,48		14,86		21,88	
-	" " 3000 t.WR.régulier	6,70		8,96		12,54		18,28	
-	" " 5000t.sans engagements de tonnage annuel ...						11 à 14		13 à 18
-	" " 5000t.400 000 à 1.000.000 t./an			4 à 6		5,5 à 10,5			8 à 13
-	" " 7000t.sans engagement de tonnage annuel ...					10 à 13			13 à 17
-	" " 7000t. 400 000 à 1.500.000 t./an			4 à 6		5,5 à 10			8 à 13
-	" " 10000t. 750 000 à 1.200.000 t./an					5 à 8,5			7,5 à 12,5
-	" " 10000t. plus de 1.200.000 t./an								5 à 7,5
<u>Route</u>									
-	Camion 10t. } Barème officiel	11,-		20 à 22		35 à 40			
-	Camion 20t. } F.N.T.R.	env. 7,-		13 à 14		env. 25			
<u>Canaux</u>									
-	Péniches de 300 à 350t. tarif y compris mise à bateau	6,20		8,15 à 9,40		13,90		23,79 (à 250t. de charge)	
-	Chaland de Seine (contrat au tonnage)					env. 6,-			
-	Convois modernes poussés s/Seine (contrat au tonnage)					env. 3,-			
<u>Carboducs</u>									
<u>Haute-Mer</u>									
-	Grande-Bretagne - France					10 à 20 F. suivant les époques			
-	U.S.A. - Europe					Bateaux de 20.000t. coût : 25 à 27,50 F;			
-	" "					Frêts au voyage actuel : 12,50 à 25 F; suivant les époques & la conjoncture			
-	" "					Frêts à long terme p/bateaux de 80.000t. utilisés de façon continue :			
-	Pologne - Rouen					10 à 12,50 F. (prévisions)			
<u>ELECTRICITE</u>									
-	Ligne H.T. 220 kv (Coût et non prix					3 à 12	14 à 17		20 à 23
-	" " 380 kv) pour la France					1,5 à 6			
-	" " 500 kv (						9 à 11,5		14,5 à 17
<u>PRODUITS PETROLIERS</u>									
<u>Voie Ferrée</u>									
-	wagon isolé peu utilisé	8,60		11,60		17,60		30	
-	rame de 250 t.	7,20		9,70		14,80		25	
-	rame de 500 t.	6,10		8,10		12,40		21	
-	rame de 2.500 t.	4,25		5,70		8,70		14,60	
<u>Route</u>									
-	automoteurs			2,10		4,20		8,40	
-	convois poussés			1,40		2,80		5,60	
<u>Oléoducs</u>									
-	1,5 à 2 Mt/an			1,40 à 2,10		2,80 à 4,20		5,60 à 8,40	
-	15 à 25 Mt/an			0,7		1,40		2,80	
<u>Tankers</u>									
-	30 000 tdm			2,30 aux 1.000 Kms	Environ 18 F pour Golfe Persique - Marseille				
-	100.000 tdm			1,40 aux 1.000 kms	Environ 11 F " " " "				
<u>GAZ NATUREL</u>									
Bazoducs gros diamètres méthaniens 20.000t utiles 1 milliards de m3/an									
				1,75		3,50			



réglementé en trafic intérieur. Le régime très discutable des frets libres en trafic international a été étendu, contre toute attente, à la Moselle. Le Gouvernement français s'était, en effet, élevé jusque-là contre les discriminations résultant de la coexistence de deux régimes de frets, libre et réglementé. Il avait même obtenu de la Haute Autorité l'autorisation de compenser ces discriminations pour les transports sur les fleuves à l'ouest du Rhin grâce à l'institution d'une caisse de péréquation des frets fluviaux qui assure aux destinataires français de charbons en provenance des pays de la C.E.C.A. la parité du fret libre international avec la somme des frets intérieurs réglementés. Les frets libres qui, à la faveur d'importantes fluctuations saisonnières et conjoncturelles, s'établissent le plus souvent au coût marginal, atteignent des niveaux si bas par rapport au fret intérieur réglementé que, sans intervention compensatrice, ils sont susceptibles de déséquilibrer profondément le marché du charbon.

A l'intérieur de la Communauté, il n'y a pas que la concurrence entre charbons communautaires qui, au stade des transports, pose des problèmes. A s'en tenir aux moyens de transport classiques (chemins de fer ou route), les combustibles liquides, en raison de leur fluidité et de leur teneur calorifique supérieure d'environ 50 % à celle du charbon, ont des coûts de transport qui sont, pour une même distance, inférieurs de 15 ou 20 % par unité calorifique à ceux du charbon. C'est un premier handicap important pour le charbon communautaire. Ce n'est pas le seul.

Les hydrocarbures utilisent pour des débits importants des moyens de transport spécifiques (oléoducs ou gazoducs) dont le coût (1 à 2 centimes par t/km suivant l'importance du débit) est de toute façon inférieur à celui des moyens classiques le plus souvent employés par le charbon. A partir d'un certain seuil de trafic (2 Millions de tonnes) le transport par oléoducs entraîne une baisse de prix de revient rendu. Ainsi, l'oléoduc Lavera-Strasbourg a ramené le prix des produits pétroliers dans cette région au niveau de ceux de Paris. Même si le transport de gaz naturel par canalisations est, à distance égale et pour des débits importants, beaucoup plus cher par unité calorifique que le transport du pétrole — le rapport des coûts est d'environ 2,5 à 3 — il n'en reste pas moins que « pour un même coût de transport au mètre cube, « on peut transporter le gaz sur :

- 1.500 kms s'il s'agit d'un transport de 30 Millions de m³/jour,
- 800 kms s'il s'agit d'un transport de 5 Millions de m³/jour,
- 90 kms s'il s'agit d'un transport de 50.000 m³/jour,
- 2 kms s'il s'agit d'un transport de 1.000 m³/jour.

« Cela a permis de dire qu'au point de vue du coût de transport, « Paris est à la même distance de Lacq que Bayonne » (30), à condition que soit satisfait l'impératif sévère de la densité et de la capacité de consommation du marché vers lequel est dirigé le pipe.

Il s'y ajoute que « en cas d'utilisation de moyens spécifiques, seul « le coût de transport intervient dans la formation du prix rendu. « Dans le cas des moyens (de transport) communs (eau, route, voie « ferrée) au contraire et plus spécialement dans le cas du chemin de « fer qui joue le rôle principal dans le transport du charbon, le prix « du transport présente, par rapport au coût, d'importants écarts (31) « (fiscalité, relativités tarifaires entre produits défavorisant les pondé- « reux, dégressivité des tarifs en fonction de la distance très supé- « rieure à la dégression des coûts) » (32).

Si l'on élargit maintenant le cadre de l'analyse des conditions de transport au plan international pour mieux comparer les conditions de concurrence entre charbons communautaires et énergies importées, on rencontre des disparités encore plus accusées.

Tout d'abord la navigation maritime, qui joue un rôle essentiel dans le trafic international (les réceptions de charbon de la Communauté en provenance des pays tiers se font, à concurrence de 90 %, par voie maritime), a pour première caractéristique une faible augmentation du coût avec la distance. Jusqu'à une époque récente, il n'en coûtait pas beaucoup plus cher pour transporter une tonne de charbon de la côte Est des Etats-Unis à un port de la Communauté, que de la Lorraine à Paris. En outre, le marché des frets internationaux est exposé à d'amples fluctuations de cours en raison de son caractère spéculatif : pour une même capacité de transport, le volume de l'affrètement varie considérablement avec les points hauts et bas de la conjoncture mondiale. Pour ne prendre que l'exemple du charbon, les frets maritimes sur la relation Hampton Roads/A.R.A. (Amsterdam-Rotterdam-Anvers), ont oscillé entre 1954 et 1965 de 2,80 \$ à 16 \$ par tonne, comme l'indique le graphique (entre les pages 154 et 155). Il suffit d'ajouter à ces frets, 9,5 \$ la tonne, prix départ Hampton Roads pour le charbon à vapeur et 10 à 12 \$, suivant les moments, prix départ pour le charbon à coke, pour se faire une idée approximative de l'évolution des prix cif

(30) M. ACHILLE, « L'industrie du gaz ». Conférence prononcée le 23 février 1960 dans le cadre du séminaire Allais.

(31) Des études récentes ont pu montrer que le coût de transport par fer en train complet ne dépasse pas 2 centimes la t/km, alors que les prix actuellement en vigueur en France s'élèvent en moyenne à quelque 4 à 5 centimes la t/km. Cet écart entre le coût et le prix a pour conséquence essentielle de diminuer encore la compétitivité du charbon français vis-à-vis du charbon américain.

(32) M. GARDENT, « Quelques aspects de la coordination de l'énergie », *Revue française de l'Energie*, novembre 1959.

du charbon américain à la côte européenne. Entre la fin de 1956 et le début de 1958, ils sont passés de 25 \$ la tonne à 13 \$ la tonne, alors que les prix européens demeuraient au voisinage de 15 \$. Il est permis de se demander si la libre concurrence est admissible dans ces conditions. En outre, la plupart des pays occidentaux subventionnent leurs armateurs et leur activité portuaire dans le double souci de favoriser le pavillon national et de drainer vers leurs ports le trafic maximum. Le trafic maritime est ainsi favorisé au détriment du trafic intérieur, et du même coup les énergies importées en face des énergies indigènes.

Pour le pétrole, en revanche, les fluctuations des frets maritimes sont extrêmement réduites. Les grands groupes internationaux étant, en effet, intégrés de la production à la distribution, disposent d'une capacité de transport propre qu'ils développent et modernisent en fonction de besoins en accroissement très régulier. Le coût de transport d'une tonne de pétrole brut tend donc à diminuer sous l'effet d'améliorations techniques (en particulier augmentation du tonnage et de la vitesse des gros minéraliers) et ces améliorations ont, sans aucun doute, été un des éléments importants de la compétitivité du pétrole sur le marché européen (cf. Chapitre Marché).

Les gazoducs et les oléoducs présentent, nous l'avons vu, l'énorme avantage de réduire le coût de transport à proportion de l'importance du débit. Les producteurs de gaz ont donc intérêt à donner à leurs canalisations la dimension optimum par rapport aux possibilités et au débit du gisement et, qui plus est, à utiliser leurs tuyaux au maximum dès leur mise en service, « le coût de transport diminuant de moitié quand le taux d'utilisation passe de 60 à 90 % ». Tout cela conduit à une irruption massive du gaz naturel sur certains marchés, les énergies substituées, en l'occurrence le charbon, étant contraintes à une retraite brutale. « Une caractéristique du gaz est, en effet, de ne « pouvoir être très largement diffusé et d'arriver en masse sur une « zone restreinte pourvue d'un marché important de l'énergie... Dans « ces conditions, une quantité de gaz, modeste sur le plan national, « peut poser des problèmes sérieux car elle arrive forcément sur une « région très limitée, déjà grosse consommatrice d'énergie » (33).

En résumé, le marché des transports a été profondément bouleversé par les progrès techniques réalisés dans les 15 dernières années avec l'apparition des grands chalands, des oléoducs, des gazoducs et surtout des transports maritimes par gros navires, dont les prix de transport sont extrêmement bas et d'un autre ordre de grandeur que ceux des moyens classiques d'expédition (fer, eau, route). Le marché énergétique lui-même, en raison de sa sensibilité aux coûts des transports,

(33) M. ACHILLE, « L'industrie du gaz ». Séminaire Allais.

en a été profondément perturbé à l'avantage tout particulièrement des énergies importées, charbons de Pologne, de Russie et des Etats-Unis ou produits pétroliers d'Algérie et du Moyen-Orient.

La carte jointe (page 151) indique, en ordre de grandeur, les prix de transport par tonne ou par tec du charbon français, du charbon américain et des hydrocarbures jusqu'à Paris, Lille, Thionville et Strasbourg. On y observe qu'il ne coûte pas plus cher, voire même moins cher, d'acheminer une tonne de charbon ou d'équivalent-charbon de pétrole ou de gaz naturel du Golfe Persique, d'Hampton Roads ou de Lacq à Paris que d'y faire venir une tonne de charbon de Lorraine ou du Nord-Pas-de-Calais. De même, il est à peine plus cher d'acheminer une tonne de houille d'Hampton Roads à Thionville ou une tonne d'équivalent-charbon de pétrole du Golfe Persique à Strasbourg que d'y faire venir une tonne de houille du Bassin du Nord ou du Bassin lorrain.

Les protections géographiques ont été presque totalement effacées. Plus aucun équilibre du marché énergétique n'est dans ces conditions possible et ce, d'autant moins que contrairement à certains combustibles importés dont le transport est assuré par le producteur lui-même au moindre coût (pétrole), les producteurs communautaires de charbon n'ont guère d'influence sur la tarification de leurs moyens d'expédition.

C'est dire l'importance et la nécessité d'une politique des transports qui, seule, pourrait redresser ou atténuer les effets d'une telle situation.

Les développements qui précèdent montrent de reste qu'en raison même des disparités de tous ordres qui affectent les structures et les régimes de transport, il est vain d'attendre de la libre concurrence un partage rationnel du marché entre sources d'énergie, notamment entre charbons communautaires et énergies importées.

Il ne s'agit, certes, pas de refuser le progrès technique en matière de transport mais il conviendrait au moins d'éviter les discriminations les plus flagrantes telles que celles relatives à la liberté des frets fluviaux internationaux et à la tarification des frets fluviaux intérieurs ou encore celles qui résultent de la facturation des transports par fer à des prix vraisemblablement supérieurs aux coûts, alors même que les transports par oléoducs, gazoducs, grands chalands et navires sont facturés sur la base des coûts effectifs et parfois même marginaux (34).

(34) Il n'est d'ailleurs pas évident que le facteur « transport » continue de jouer un rôle aussi fondamental dans l'économie énergétique. Il est même probable que le développement de l'énergie nucléaire provoquera une véritable révolution dans le domaine énergétique, en raison de la très faible incidence des

V. — Différences dans la structure, les dimensions,
le poids économique et politique des entreprises productrices.

L'intégration des grandes sociétés internationales de la production à la distribution leur donne une nouvelle facilité, celle de situer leurs bénéfices au stade le plus favorable du processus production-distribution qui est la production de brut. Personne n'ignore que les grands groupes pétroliers intégrés vendent à leurs filiales européennes le brut sans rabais, à un prix nettement supérieur à celui qui est pratiqué sur le marché mondial par ces mêmes sociétés vis-à-vis de la clientèle des raffineries indépendantes, privées ou publiques (35). Selon certains experts, ces grands groupes vendent au prix qui assure à leurs filiales les possibilités de financer leur développement sans bénéfices (36).

Enfin, la structure internationale des grandes sociétés pétrolières leur permet de transférer leurs bénéfices d'un marché à un autre, ou de compenser les pertes sur un marché par les gains réalisés sur d'autres. En outre, leur dimension internationale leur assure une position dominante sur le marché de l'énergie.

A. — POSITION

DES GRANDES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES INTERNATIONALES (37)
SUR LES MARCHÉS DU MONDE LIBRE.

S'il ne fait aucun doute que depuis une quinzaine d'années la place relative qu'occupent sur le marché mondial du pétrole les sept grandes sociétés pétrolières internationales — ou les huit si on y intègre la C.F.P. — s'est sensiblement réduite, il reste vrai qu'elles détiennent toujours des positions clés dans tous les secteurs du processus de l'industrie pétrolière. Quelques chiffres suffisent à illustrer ce propos.

frais de transport de l'uranium sur le coût du kWh (Sam H. SCHURR, *The changing pattern of energy supply*, for presentation at the Columbia engineering centennial symposium Columbia university, 5 mai 1965). Ceci étant, pour de nombreuses années encore, eu égard à la part relativement faible du nucléaire dans la consommation totale d'énergie, les transports conserveront une importance décisive dans le partage du marché entre sources d'énergie.

(35) On n'en veut pour preuve que les prix différents d'approvisionnement en brut selon les pays de la Communauté. C'est l'Italie, pays le moins assujéti aux groupes internationaux, qui obtient le coût d'approvisionnement le plus bas.

(36) Si les pétroliers internationaux voulaient utiliser la totalité des bénéfices que leur laisse la production de brut à la conquête du marché européen des combustibles, ils pourraient vendre les huiles de chauffe qui représentent 30 % environ de leur production de produits raffinés à un prix voisin de 0 sans se mettre en perte du moins au niveau du bilan consolidé de la société mère.

(37) Standard Oil New Jersey (Am.), Royal Dutch Shell (Angl.-Néer.), British Petroleum (Angl.), Texaco (Am.), Standard Oil of California (Am.), Gulf et Mobil (Am.).

Part dans les réserves pétrolières prouvées du monde libre.

SITUATION DES PRINCIPALES RÉSERVES DE PÉTROLE BRUT
DES HUIT PRINCIPALES SOCIÉTÉS INTERNATIONALES A LA FIN DE 1958 (1)
(en Mds/t)

	Etats-Unis	Hémi-sphère Ouest sans E.U	Hémi-sphère Est (2)	Total (2)	
				sans les Etats-Unis	avec les Etats-Unis
Gulf Oil	225	125	4,350	4,475	4,700 (3)
Standard Oil (New Jersey) .	515	1,480	2,685	4,165	4,680
Texaco	305	185	2,350	2,535	2,840
Standard Oil (California) ..	250	70	2,350	2,420	2,670
Socony Mobil	175	70	1,410	1,480	1,655
British Petroleum	—	—	6,670	6,670	6,670
Royal Dutch-Shell	145	620	1,635	2,255	2,400 (3)
Cie Française des Pétroles.	—	—	1,275	1,275	1,275
Total des 8 principales sociétés	1,615	2,550	22,725	25,275	26,890
Réserves totales	4,870	3,590	25,385	28,975	33,845
Pourcentage des réserves détenues par les 8 principales sociétés	33,2	71,0	89,5	87,2	79,5

(1) Y compris les produits liquides tirés du gaz naturel.
(2) Non compris le bloc soviétique.
(3) Les réserves de la part de 50 % de la Gulf Oil de la concession Kuwait sont attribuées à la Gulf Oil. Mais la Royal Dutch-Shell a un contrat d'approvisionnement à long terme pour une partie importante de la production de la Gulf Oil à Kuwait dont il faut tenir compte quant à ces réserves.

Source : « La situation de l'industrie pétrolière dans le monde » par P. H. Frankel et W. L. Newton. Revue française de l'Energie de décembre 1960, page 103.

La mise à jour de ce tableau s'est avéré difficile du fait que les grandes sociétés internationales ne publient pas régulièrement leur volume de réserves.

A s'en tenir à des estimations fragmentaires publiées par la Standard et Poor's Corp. qui, selon les sociétés, portent sur les années 1961 à 1964, les huit principales sociétés internationales possèdent, approximativement, 60 à 70 % des réserves pétrolières prouvées du monde libre, c'est-à-dire plus de 30 Mds de t, ce qui constitue une richesse considérable détenue en portefeuille. Si les conditions actuelles du marché persistaient, cela représenterait pour ces 30 Mds de t

plus de 600 Mds de F de bénéfices assurés. Etant donné que la plus grande part de ces richesses est localisée au Moyen-Orient, on comprend mieux l'enjeu du contrôle de cette région pour une grande puissance comme les Etats-Unis.

**Part dans la production de pétrole brut,
le traitement en raffinerie et les ventes de produits.**

ACTIVITÉ DES SEPT GRANDES SOCIÉTÉS INTERNATIONALES HORS DES E.-U.

Années	En milliers de b/j (*)			En % du total industries pétrol.		
	Production de brut	Traitement en raffin.	Ventes de produits	Production	Raffinage	Ventes
1961	8.793	7.419	6.678	76	67	68,4
1962	9.690	8.051	7.433	79,8	64,9	67,9
1963	10.419	8.655	8.013	73,5	62,9	65,5
1964	11.508	9.536	8.897	72,9	62,6	65,2
1965	12.599	10.453	9.648	72,8	62,5	64,0
(*) Baril/jour. 1 tonne : 7 barils environ.						

Source : P.P.S., novembre 1966.

On constate ainsi que ces sociétés interviennent encore à concurrence des 3/4 dans la production totale de brut hors des Etats-Unis et à concurrence des deux tiers dans la production des raffineries et dans les ventes de produits. C'est assez dire que la concurrence des « indépendants » et des sociétés nationales, si elle porte ombrage au quasi-monopole de ces sociétés, leur laisse une position encore largement dominante.

Aux Etats-Unis même, les grandes sociétés, en dépit de l'existence de nombreux producteurs indépendants (9.000 environ) au stade de l'exploration et de la production de brut, occupent une place privilégiée dont le texte qui suit, extrait du rapport du Département de l'Intérieur, intitulé « An Appraisal of the Petroleum Industry of the United States, janvier 1965, page 41 », donne une idée : « Le major » est en même temps le meilleur client des indépendants et son concurrent le plus dangereux. L'indépendant, dont la principale « marchandise est le brut, le vend à la grande compagnie qui contrôle « la plupart des installations de raffinage et de distribution de l'indus-

« trie. Traditionnellement, l'indépendant a été celui qui a été à
 « l'avant-garde des activités de production. Il réalise la plupart des
 « forages nouveaux et selon certaines estimations des milieux pétro-
 « liers l'indépendant découvre de 80 à 85 % des gisements de pétrole
 « brut. Ses efforts de prospections sont entrepris avec le soutien des
 « compagnies plus importantes dont la contribution, sous diverses
 « formes, représente 65 % de tous les fonds dépensés pour l'explora-
 « tion par l'ensemble de l'industrie pétrolière aux Etats-Unis. »

Le tableau et le graphique que nous donnons par ailleurs (pages 139 et 140) (évolution de la production de brut des grandes sociétés par rapport à l'évolution de la production mondiale) permettent de mieux apprécier le poids respectif de ces sociétés par rapport à la production totale de leur groupe.

Dimension financière des sept sociétés internationales.

Le tableau ci-après rend compte de cette dimension.

1964 — en M\$

Sociétés	Chif. d'aff. H.T.	Actifs nets	Revenus nets	Bénéf. en % d'actif net	Investis- sements (immobili- sations)
Standard Oil of New Jersey (U.S.A.)	11.764	8.539	1.051	12,6	1.046
Socony Mobil Oil (U.S.A.) .	4.980	3.324	294	8,8	382
Texaco (U.S.A.)	3.573	4.966	577	11,6	561
Gulf Oil (U.S.A.)	3.174	4.667	395	8,5	579
Standard Oil of California (U.S.A.)	2.285	3.064	345	12,4	570
Royal Dutch Shell (P.B. G.B.)	6.618	7.351	583	8	950
British Petroleum (G.B.) ..	2.298	2.200	231	10,4	470
Total	34.692	33.931	3.476		4.558

Source : Bilan consolidé des sociétés.

Face à cette puissance financière, on appréciera l'infériorité des sociétés énergétiques européennes, nationales ou privées, dont les plus puissantes (E.R.A.P., Petrofina, C.F.P., C.d.F.) ont un chiffre d'affaires qui se situe entre 500 et 1.000 M.\$.

PART DES INTÉRÊTS DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES DANS LA CAPACITÉ DE RAFFINAGE DE LA C.E.E.

	Allemagne		U.E.B.L.		France		Italie		Pays-Bas		C.E.E.	
	1.000 tm	%	1.000 tm	%	1.000 tm	%	1.000 tm	%	1.000 tm	%	1.000 tm	%
Les 7 principales compagnies internationales :												
Esso	16.108	19,8	4.730	28,4	10.200	14,3	16.710	15,1	7.935	24,9	55.675	17,9
Shell	11.440	14,0	280	1,6	15.188	21,3	11.270	10,2	16.250	51,0	54.428	17,5
B.P.	8.438	10,3	4.500	27,0	11.183	15,7	2.574	2,3	—	—	26.695	8,6
Mobil Oil	2.750	3,4	—	—	5.517	7,8	7.000	6,3	—	—	15.267	4,9
S.O. California	2.000	2,4	—	—	—	—	2.340	2,1	4.500	14,1	8.840	2,8
Texaco Caltex	—	—	—	—	—	—	—	—	2.935	9,2	2.935	0,9
Gulf	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	40.728	49,9	9.510	57,0	42.088	59,1	39.894	36,0	31.620	99,2	163.840	52,6
Indépendantes européennes :												
C.F.P. - C.F.R.	—	—	—	—	18.283	25,7	4.524	4,1	—	—	22.807	7,3
E.N.I.	2.400	2,9	—	—	—	—	16.366	14,8	—	—	18.766	6,0
Fina	2.500	3,1	4.500	27,0	—	—	4.354	3,9	—	—	11.354	3,7
Geisenberg	8.525	10,5	—	—	—	—	—	—	—	—	8.525	2,7
Antar	—	—	—	—	6.584	9,2	—	—	—	—	6.584	2,1
Scholven	5.435	6,7	—	—	—	—	—	—	—	—	5.435	1,7
U.G.P./U.I.P.	2.500	3,1	—	—	3.785	5,4	—	—	—	—	6.285	2,0
D.E.A.	3.960	4,9	—	—	—	—	—	—	—	—	3.960	1,3
Wesseling	3.500	4,3	—	—	—	—	—	—	—	—	3.500	1,1
Raffinerie Emsland	3.550	4,3	—	—	—	—	—	—	—	—	3.550	1,1
Deurag-Nerag	2.500	3,1	—	—	—	—	—	—	—	—	2.500	0,8
A.P.I.	—	—	—	—	—	—	2.300	2,1	—	—	2.300	0,7
Wintershall	1.735	2,1	—	—	—	—	—	—	—	—	1.735	0,6
Frisia	1.500	1,8	—	—	—	—	—	—	—	—	1.500	0,5
Total	38.105	46,8	4.500	27,0	28.652	40,3	27.544	24,9	—	—	98.801	31,6
Autres Indépendantes européennes	550	0,7	2.665	16,0	440	0,6	39.847	36,0	250	0,8	43.752	14,0
Autres Indépendantes américaines	2.030	2,6	—	—	—	—	3.450	3,1	—	—	5.480	1,8
Total	81.413	100	16.675	100	71.180	100	110.735	100	31.870	100	311.873	100

B. — POSITION DOMINANTE
DES SEPT SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES INTERNATIONALES
SUR LE MARCHÉ COMMUNAUTAIRE.

a) Dans le raffinage et la distribution.

Le tableau ci-contre est extrait du rapport établi par la Commission de l'Energie du Parlement sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel daté du 12 octobre 1966, page 8.

A partir des données fournies par Oil and Gas Journal (26 décembre 1966), nous avons tenté de préciser la répartition des capacités de raffinage en 1967 entre les sociétés internationales et les sociétés communautaires. Le tableau ci-après indique les résultats de cette approche.

Capacités de raffinage en 1967		Grandes sociétés internationales		Autres sociétés	
		Mt	%	Mt	%
Belgique	17 Mt	10	59	7	41
Pays-Bas	33 Mt	33	99,9	0,3	0,1
France	85 Mt	44	52	41	48
Allemagne	94 Mt	46	49	48	51
Italie	110 Mt	40	36	70	54
	339 Mt	173	51	166	49

Aux Pays-Bas.

C'est aux Pays-Bas que l'emprise des grandes sociétés apparaît la plus forte (99,9 %). Mais il convient de noter que la Shell (société à capitaux anglo-néerlandais) possède à elle seule 52 % des capacités de raffinage. Sa position majoritaire pourrait toutefois être remise en cause pendant les prochaines années : les nouvelles capacités projetées donnent, en effet, 7 Mt à Shell, 5 Mt à B.P., 5 Mt à Esso et 4 Mt à Mobil.

On remarquera que les Pays-Bas n'emploient sur leur marché que 45 % environ de leurs disponibilités en produits raffinés; 10 % vont aux soutes et 45 % sont exportés à destination des autres pays de la Communauté et vers les pays tiers. Cette disponibilité excédentaire pourra-t-elle toujours trouver à s'écouler libéralement dans les marchés des autres pays de la Communauté ? A cet égard, le régime d'importation français pose d'ores et déjà un problème. La question devra

être tranchée sur un plan plus général lors de la définition d'une politique pétrolière commune. Si, à la faveur d'une décision du Conseil des ministres renforçant la position des sociétés pétrolières communautaires, certains Etats de la Communauté revendiquaient peu à peu pour leurs sociétés propres une part plus importante du marché (voie dans laquelle s'est déjà engagée la France), il est certain qu'ils ne pourraient admettre sans restriction les exportations sur leur propre marché de quantités indéfinies de produits raffinés aux Pays-Bas par les sociétés internationales, à moins que les Néerlandais réservent à la production des filiales des sociétés américaines, implantées chez eux, leur marché intérieur et attribuent à Shell, qui pourrait être reconnue comme une société communautaire, la vocation exclusive d'exporter vers leurs partenaires. Mais il est exclu que les autres pays de la Communauté acceptent cette pratique.

En Belgique.

Les sociétés internationales occupent également sur le marché pétrolier belge une place prépondérante (59 % ou 10 Mt sur 17 Mt de capacité de raffinage) que renforcerait l'installation à Gand, projetée par Texaco, d'une raffinerie de 5 Mt. Il apparaît en outre que Petrofina, principale société pétrolière belge, est très directement liée à B.P. puisqu'elles sont associées dans la Société Industrielle de Belgique, à 50/50, pour exploiter en commun des capacités de raffinage de l'ordre de 10 Mt.

En Allemagne.

L'Allemagne est dans une situation de dépendance de plus en plus accusée vis-à-vis des grandes sociétés pétrolières internationales.

A la suite de plusieurs opérations intervenues en 1966 — absorption de D.E.A., une des plus importantes sociétés de raffinage allemandes, par Texaco; prise du contrôle par Mobil des circuits de distribution (Aral) de Gelsenberg sans parler des participations désormais majoritaires d'Esso et de Shell dans la société Elwerath — les grandes sociétés qui détenaient jusque là environ 49 % des capacités de raffinage (46 Mt sur 94) en possèdent aujourd'hui plus de 55 %.

Dans le secteur de la distribution, l'emprise des groupes internationaux est encore plus forte. Après les opérations D.E.A.-Texaco, Mobil-Aral ils contrôlent 30.000 stations de distribution sur 40.000, soit les 3/4, les apports d'Aral et de D.E.A. ayant été respectivement de 6.200 et 4.860. La fusion projetée Veba-Gelsenberg redonnerait à l'Allemagne la majorité dans Aral puisque Gelsenberg y a toujours 29 % et Hibernia (Veba) 25 %.

En France.

La France, quant à elle, est avec l'Italie le seul pays à avoir conçu progressivement les instruments juridiques et économiques d'une politique pétrolière relativement indépendante. Les principales étapes en ont été marquées par le régime d'importation mis en place en 1928, la création de la C.F.P. dans l'entre-deux-guerres, l'effort de prospection et les découvertes en Afrique après la deuxième guerre mondiale, l'accord franco-algérien de 1965, les nouveaux types d'accords ERAP-NIOC (Iran), ERAP-C.F.P. (Irak) en 1966 et 1967, enfin la restructuration de l'industrie pétrolière nationale dont les activités de prospection, de production de brut, de raffinage et de distribution en France, mises à part celles de la C.F.P., ont été regroupées dans une seule société : l'ERAP. Le sens de cette politique se résume dans le mot « indépendance » qui a incité le Gouvernement à revendiquer pour les sociétés proprement françaises une part prépondérante tant dans l'approvisionnement en brut du marché français que dans le secteur du raffinage et de la distribution.

En 1967, les groupes internationaux détenaient encore 52 % des capacités de raffinage (44 Mt sur 85 Mt) mais d'ici à 1970 le projet envisagé devrait permettre de conférer aux sociétés françaises une position majoritaire (52 %).

De même, dans le secteur de la distribution, on constate que l'ensemble des réseaux rattachés à des sociétés contrôlées par des capitaux français se sont partagé en 1966 47 % du marché, répartis comme suit :

- Total (groupe C.F.P.-C.F.R.) : 26,3 %.
- Antar : 9,4 %.
- Elf (groupe ERAP) : 9 %.
- Indépendants divers : 2,3 %.

Les groupes internationaux détiennent encore 53 % du marché dont :

- Esso : 18 %.
- Shell : 17,3 %.
- B.P. Fina : 10,8 %.
- Mobil : 6,9 %.

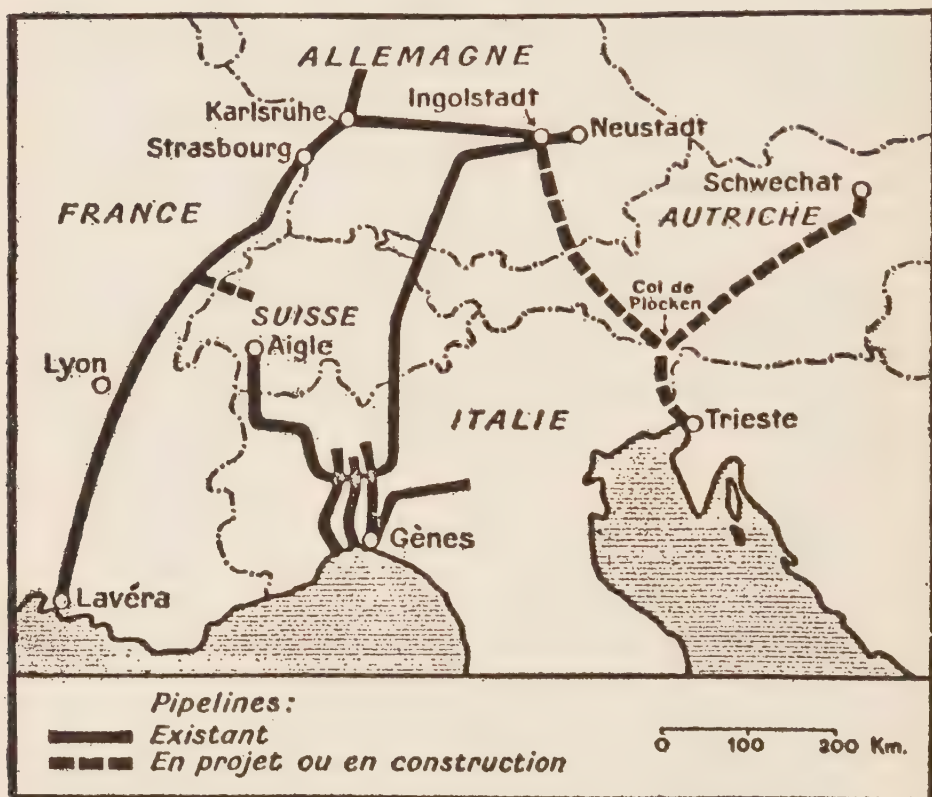
En Italie.

L'Italie, pour sa part, a tenté par l'intermédiaire de l'E.N.I. de se créer une industrie pétrolière propre. Après la disparition de Mattei, cet objectif a pu paraître compromis. Les chiffres du tableau

p. 161 semblent montrer en tout cas que l'Italie est le pays de la Communauté où les groupes internationaux occupent la place relative la moins importante dans le secteur du raffinage (36 %).

b) *Dans le réseau de pipe-lines européens.*

La carte et les indications qui suivent, extraits de P.P.S. de mars 1966, attestent que les pétroliers internationaux possèdent également une part souvent majoritaire dans les oléoducs de brut Méditerranée-Europe centrale.



C. — LE POIDS POLITIQUE DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES AMÉRICAINES
DANS LA COMMUNAUTÉ.

En raison même de leur dimension financière et de leur puissance économique, les grandes sociétés pétrolières américaines constituent un des pôles de développement de l'influence économique et donc politique des Etats-Unis dans le monde. C'est dire que, d'une manière

OLÉODUCS DE BRUT MÉDITERRANÉE-EUROPE CENTRALE

Oléoduc	Appartenant à :	Participat. en %
Société du Pipe-Line Sud-Européen.	Jersey Standard	28
Lavéra-Strasbourg	B.P.M.	11,6
780 km - 34 pouces.	Shell Berre	11,6
	C.F.P.	7,5
	C.F.R.	7,5
	B.P.	4
	Société Française des Pétroles	
	B.P.	4
	Antar	4
	D.E.A.	4
	Gelsenberg	3,6
	Mobil Oil A.G.	3,6
	Mobil Oil Française	2
	U.I.P.	2,8
	Scholven	2,4
	Wintershall	2,4
	Petrofina	1
Rhein-Donau Oelleitung.	Jersey Standard	22,5
Karlsruhe-Ingolstadt-Neus-	Shell	22,5
tadt.	B.P.	12,5
270 km - 26 pouces.	Mobil Oil	11,25
	Gelsenberg	11,25
	D.E.A.	10,5
	Scholven	5
	Wintershall	2,5
	C.F.P.	2
Trans-Alpine (TAL).	Jersey Standard	20
Trieste-Ingolstadt.	Shell	15
480 km - 40 pouces.	B.P.	14
	Mobil Oil	11
	Gelsenberg	6
	D.E.A.	3
	Scholven	3
	Wintershall	3
	C.F.P.	2
	E.N.I.	10
	Marathon	7
	Continental	3
	Texaco	3
Central Europe Line (CEL).	E.N.I. plus participations d'Esso,	
Gênes-Aigle-Ingolstadt.	Shell et B.P. pour les tronçons	
900 km - 12-26 pouces	vers la Suisse et l'Autriche.	
Adria-Wien Pipeline (AWP)	O.M.V. (Société nationale autrich.).	51
Tunnel de Plöcken-Schwe-	Mobil	15
chat.	Shell	15
400 km.	B.P.	8
	Jersey Standard	7
	C.F.P.	4

ou d'une autre, leur stratégie est inévitablement liée à celle du Gouvernement des Etats-Unis (cf. page 269). Celui-ci, à maintes occasions, n'a pas hésité à user directement de son influence politique auprès des gouvernements de certains pays de la Communauté pour enlever une décision favorable au renforcement de la position de ces sociétés sur le marché communautaire. L'exemple que nous donnons en annexe II est particulièrement significatif. On pourrait faire état de pressions du même ordre lors de l'absorption de D.E.A. par Texaco. Plus récemment, n'a-t-on pas vu le Gouvernement des Etats-Unis intervenir directement auprès de certains pays européens, engagés au Moyen-Orient dans des négociations de nature à porter ombrage à la position dominante qu'y détiennent les grandes sociétés pétrolières ?

CHAPITRE VI

LE MARCHE DE L'ENERGIE

Les conditions et les caractères de l'offre et de la demande d'énergie, que nous avons évoqués dans les chapitres précédents, ce conjuguent pour donner au marché de l'énergie sa singularité ou sa spécificité. Il importe donc de les avoir présents à l'esprit pour bien saisir l'évolution récente du marché communautaire de l'énergie que nous situerons dans une perspective historique et dans le contexte international dont elle est de plus en plus dépendante.

Jusqu'à la première guerre mondiale, le marché de l'énergie présentait deux traits dominants. Le charbon y détenait un quasi-monopole et les échanges internationaux étaient extrêmement limités. Les pays industrialisés grands consommateurs d'énergie (essentiellement les pays d'Europe occidentale et les Etats-Unis) étaient aussi les plus gros producteurs de charbon. Le seul courant d'échanges notable était constitué par les exportations de charbon de la Grande-Bretagne vers certains pays du continent européen.

L'entre-deux-guerres fut marqué par l'essor rapide de la production pétrolière aux Etats-Unis qui devinrent tout à la fois le premier producteur de pétrole et le premier exportateur net d'énergie (charbon et pétrole).

Après la deuxième guerre mondiale, le pétrole s'affirme dans de multiples emplois et sa production se développe principalement dans les pays sous-développés (Vénézuéla, Moyen-Orient et Afrique). Dès lors, même si les Etats-Unis conservent, grâce à des sociétés d'obédience américaine, la maîtrise de l'économie pétrolière internationale, leur quasi-monopole en tant que pays producteur et exportateur est remis en question. A l'instar de l'Europe occidentale, ils deviennent eux-mêmes importateurs nets d'énergie.

Ces deux circonstances liées, remise en cause de la quasi-exclusivité du charbon en tant que source d'approvisionnement et remise en cause du monopole des pays industrialisés en tant que producteurs, devaient donner au marché mondial un nouvel équilibre, fondé sur le transfert des excédents de production des pays sous-développés vers les marchés déficitaires des pays industrialisés.

C'est dans ce contexte que va s'affirmer la dépendance de la Communauté à l'égard du marché international et de ses opérateurs déterminants (Gouvernement des U.S.A., pays producteurs et grandes sociétés internationales).

Après une description sommaire des principales étapes de cette évolution, nous aborderons la question fondamentale qui consiste à se demander si les conditions présentes de l'équilibre énergétique mondial sont suffisamment établies et assurées de pérennité pour que l'Europe occidentale puisse, en pleine quiétude, laisser disparaître son potentiel de production indigène.

SECTION I

L'ÉVOLUTION DU MARCHE DE L'ÉNERGIE

I. — Jusqu'à la première guerre mondiale.

C'est sur le charbon que les pays d'Europe occidentale et les États-Unis ont édifié, au ^{xix}e siècle et au début du ^{xx}e, leur puissance industrielle.

« La production et la consommation de charbon doublaient régulièrement tous les 15 ou 20 ans. Cette expansion des besoins était « parallèle au développement de l'activité industrielle, mais encore « plus rapide que celui-ci, les accroissements de consommation « sifs se cumulant avec les accroissements intensifs au fur et à mesure qu'apparaissaient de nouvelles applications, et que la mécanique « se substituait au travail humain...

« Au début de notre siècle, avant la première guerre mondiale, les « pays grands producteurs de charbon occupaient dans le monde les « positions clés. L'Angleterre, bloc de charbon, est restée longtemps « la nation industrielle dominante, avant d'être supplantée par les « États-Unis d'Amérique. La Ruhr fut le pôle de la puissance allemande. La France, moins riche en charbon, a conservé un plus « durable équilibre entre l'agriculture et l'industrie, avec les avantages et inconvénients inhérents à une telle structure. Mais en

« France aussi, c'est dans les provinces charbonnières que s'est développée l'industrie : la région de Saint-Etienne; à plus grande échelle « le Nord-Pas-de-Calais; la Lorraine enfin, plus tardivement, avec le « handicap de sa position stratégique » (1).

Le charbon ne servit pas seulement la puissance industrielle des nations occidentales, il assura aussi leur rayonnement commercial. Tirant profit de sa position insulaire et de la situation favorable de ses gisements voisins des côtes, la Grande-Bretagne, par le truchement de son charbon exporté jusqu'à Singapour, devint le courtier du monde. Tout au long du XIX^e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, sa prépondérance sur le marché international de l'énergie fut incontestée. Toute proportion gardée, sa position était équivalente à celle qu'occupe aujourd'hui le Moyen-Orient en tant que producteur et exportateur de pétrole brut. En 1913, ses exportations de houille, qui, au niveau de 96 Mt, représentaient 1/3 environ de sa production, alimentaient les 2/3 du commerce charbonnier international; ses principaux clients étaient la navigation maritime (20 Mt), nombre de pays du continent européen (56 Mt) — les pays de l'actuelle Communauté recevaient à eux seuls 35 Mt de houille britannique — et pour le solde (20 Mt) certains pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

La Grande-Bretagne ne trouvait, comme concurrent sérieux sur le marché européen, que l'Allemagne qui exportait déjà 35 Mt à parts égales vers ses partenaires actuels de la Communauté et vers de nombreux autres pays d'Europe, l'Autriche-Hongrie en particulier (12 Mt).

L'Italie, les Pays-Bas et la France étaient fortement dépendants pour leur approvisionnement de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne.

Les Etats-Unis intervenaient aussi sur le marché international, mais la quasi-totalité de leurs expéditions allait au Canada et au marché des soutes.

Les courants d'échanges internationaux de combustibles solides, pour développés qu'ils fussent, étaient relativement limités (10 à 12 % de la production mondiale) et concentrés pour l'essentiel en Europe. Cette région, considérée dans son ensemble, possédait en propre sur son territoire la base énergétique de son expansion industrielle et il s'agissait uniquement de charbon. Dès lors, fortement protégée par son quasi-monopole, l'activité de l'industrie houillère de l'Europe occidentale était liée aux seules fluctuations de la conjoncture économique et politique, qui fut extrêmement favorable jusqu'en 1914.

(1) M. P. GARDENT, *Le charbon panaroma économique*, pp. 12 et 13.

II. — De la première guerre mondiale à l'ouverture du Marché Commun.

A. — LES NOUVELLES TENDANCES D'ÉCONOMIE ÉNERGÉTIQUE MONDIALE.

Des circonstances nouvelles apparaissent, après la première guerre mondiale, qui vont profondément marquer l'évolution du marché énergétique international.

C'est d'abord le climat économique qui se transforme à la faveur des deux guerres mondiales et d'une crise économique sans précédent. Le rythme d'expansion très vif qui a caractérisé la marche des économies occidentales depuis les débuts de l'industrialisation se trouve brutalement rompu. Un peu partout en Occident mais surtout dans les pays d'Europe occidentale, dévastés par la guerre et où, paradoxalement, la crise de 1929-1930 entraîne des désordres économiques et monétaires plus durables sinon plus profonds qu'aux Etats-Unis même où elle a pris naissance, l'activité économique marque le pas, entraînant un fléchissement de la demande d'énergie. S'interrogeant sur les vertus de la philosophie libérale, de nombreux pays, traditionnellement attachés au libre échangeisme deviennent protectionnistes et du même coup les échanges internationaux se contractent.

Dans le même temps, la structure du marché mondial de l'énergie se transforme. Le charbon commence de reculer au profit du pétrole alors même que s'affirme la prépondérance des Etats-Unis qui ont supplanté l'Europe occidentale comme premier producteur et premier exportateur net d'énergie.

Enfin, phénomènes plus techniques, dans tous les pays industrialisés, les progrès de rendement énergétique des diverses installations entraînent une baisse sensible de la consommation d'énergie pour un même effet utile.

Toutes ces circonstances combinant leurs effets, on observe durant l'entre-deux-guerres, et même au-delà, un plafonnement de la production charbonnière qui se retrouve en 1946 sensiblement au même niveau qu'en 1913 (1.220 Mt), pour s'élever à 1.500 Mt en 1952. Encore, ces chiffres globaux masquent-ils des évolutions divergentes selon les régions : légère réduction de la production aux Etats-Unis, plafonnement en Europe occidentale, les seuls accroissements notables étant imputables à l'Union Soviétique que la crise mondiale n'a pas touchée et dont la rapide expansion industrielle trouve son principal aliment énergétique dans le charbon.

Le commerce international des combustibles solides s'en trouve également affecté dans son volume et dans sa structure. Durant toute cette période, son volume s'est sensiblement réduit passant de 150 Mt en 1913 à 137 en 1929 puis à 100 Mt environ en 1950. Les tonnages échangés ne représentent même plus 10 % de la production mondiale. Cette diminution est imputable aux échanges interrégionaux mais surtout aux échanges intra-régionaux c'est-à-dire entre pays différents d'une même région, soit que la production de charbon ait augmenté dans certains pays importateurs, soit que la demande de charbon se soit réduite sous l'effet de la crise économique et de la concurrence du mazout. La structure des échanges s'est également modifiée comme l'indiquent les tableaux ci-après :

en Mt.

Principaux pays exportateurs de houille	1913	1926	1929	1939	1952
Grande-Bretagne (sans soutes)	77	21	61	37	12
U.S.A.	23	32	15	10	43
Allemagne	35	23	27	22	12
Pologne		8	14	12	25
U.R.S.S.			1	1	
Principaux pays importateurs de houille					
France	19	23	28	14	13
Italie	11	10	13	11	9
Allemagne	10	8	6	4	12
Pays-Bas	14	8	10	6	5
Belgique	9	9	11	4	2
(Communauté)	63	58	68	39	41
Canada	17	15	17	13	23
Japon	1	2	4	8	3

A la fin de la période considérée (1952), les grands courants d'échanges sont les suivants (voir tableau page 172).

Les éléments marquants de cette évolution sont le remplacement de la Grande-Bretagne par les Etats-Unis comme premier exportateur mondial et l'apparition des charbons polonais sur le marché européen. En 1952, les grands courants d'échanges apparaissent dominer par les exportations des U.S.A. à destination des pays de la Com-

munauté Européenne et du Canada et par le commerce intra-communautaire.

en Mt

Exportateurs Importateurs	U.S.A.	Grande-Bret.	C.E.C.A.	Pologne
C.E.C.A.	14,8	3,5	17 + 7 (1)	5,1
Autres pays de l'O.E.C.E.	4	7	5 + 4 (1)	6
Canada	19	0,3	—	—
Japon	2,5	—	—	—
Bloc soviétique	—	—	—	13
(1) Coke.				

Cette récession charbonnière, si elle s'inscrit dans un contexte politique et économique peu favorable à l'expansion des besoins d'énergie, tout au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale, est motivée pour l'essentiel par l'apparition sur le marché mondial et le développement extrêmement rapide sur le marché américain de produits concurrents du charbon (énergie hydraulique, gaz naturel mais surtout produits pétroliers) qui satisfont, pour près de 80 %, l'accroissement des besoins mondiaux d'énergie entre 1913 et 1952 (2).

Encore insignifiante en 1910 (45 Mt), la production de pétrole (97 Mt en 1920, 197 en 1930, 272 en 1938 et 621 en 1952) se développe depuis lors au rythme du doublement tous les 10 ans. La part des Etats-Unis dans cette augmentation rapide est prépondérante durant l'entre-deux-guerres mais par la suite diminue sans cesse au profit de celles du Moyen-Orient et du Vénézuéla dont les productions s'élèvent l'une et l'autre de 20 Mt environ en 1938 à 100 Mt en 1952.

Avec le développement du pétrole, produit international par nature puisqu'en dehors des Etats-Unis et de l'Union Soviétique il n'est que fort peu consommé là où il est produit, ce n'est pas seulement la structure de l'approvisionnement qui se modifie, ce sont aussi et surtout les caractères du marché international de l'énergie. Jusque-là limités, les échanges internationaux prennent d'emblée une extension considérable. Qu'il suffise de rappeler que, de 1929 à 1950, le commerce international des combustibles liquides a augmenté de plus

(2) 1.375 Mtec sur 1.747 Mtec.

de 6 % par an passant de 47 Mt à 168 Mt (3) (brut et produits raffinés à parts sensiblement égales). Ce volume d'échanges représentait déjà près de 30 % de la production mondiale de pétrole et dépassait sensiblement celui des échanges de charbon.

L'un des phénomènes les plus frappants de cette période a été constitué par l'augmentation des besoins en combustibles de soutes qui ont passé de 8 Mt en 1929 à près de 50 Mt en 1952 en même temps que la proportion des navires au mazout s'élevait de 3 % en 1914 à plus de 80 % en 1952.

Le tableau (page 174) donne une idée de l'évolution des échanges internationaux de pétrole brut et de produits raffinés durant toute cette période.

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, les grands courants d'échanges sont dominés à l'exportation par le Vénézuéla pour le brut et l'Amérique du Nord pour les produits raffinés (compte tenu des exportations des Antilles néerlandaises). A l'importation, ils sont dominés par l'Amérique du Nord pour le brut (compte tenu des importations des Antilles néerlandaises) et l'Europe occidentale pour les produits raffinés.

En 1952, une modification importante intervient : d'exportateurs nets, les Etats-Unis sont devenus importateurs nets de brut et de produits raffinés, tout de suite après l'Europe occidentale. Le Vénézuéla et le Moyen-Orient ont déjà acquis un quasi-monopole dans les exportations de brut et l'Amérique du Nord reste, grâce aux Antilles néerlandaises, le plus gros exportateur de produits raffinés. Dès cette époque, la dépendance des pays industrialisés à l'égard des pays sous-développés est, en matière d'approvisionnement pétrolier, un fait patent. Cette dépendance ira en s'accusant au cours des années suivantes, tempérée toutefois par le contrôle très étroit du marché international du pétrole qu'exercent quelques sociétés internationales directement liées aux pays industrialisés, notamment aux Etats-Unis.

Durant toute cette période, la concurrence qu'exerce le pétrole vis-à-vis du charbon est surtout sensible sur le marché international des soutes et aussi sur le marché des Etats-Unis où, dès son apparition, le pétrole est beaucoup plus largement qu'aujourd'hui utilisé comme combustible dans la traction ferrée, l'industrie, les centrales thermiques et les foyers domestiques.

Le tableau (page 175) donne une idée de l'évolution de la structure de la consommation pétrolière des Etats-Unis.

(3) Non compris les réexportations et opérations équivalentes qui ont pour les seules Antilles néerlandaises porté sur environ 11 et 40 Mt en 1929 et 1950 respectivement.

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX DE PÉTROLE BRUT ET DE PRODUITS RAFFINÉS
en Mt métriques

	1929			1938			1952		
	Pétr. brut	Prod. noirs	Essence	Pétr. brut	Prod. noirs	Essence	Pétr. brut	Prod. noirs	Essence
Grands pays exportateurs :									
Asie		2			3				
Moyen-Orient	1,7	1,5		4,5	4,6		87		
Vénézuéla	19			27	1		73	12	
Amérique du Nord (Antilles néerlandaises, U.S.A., Canada, Mexique)	8	16		13	26		6	45	
dont U.S.A.	4	5	12	11	6	8	4	8	6
Europe occidentale								16	
dont Communauté ..								11	
Grands pays importateurs :									
Amérique du Nord	27	3		32	4		85	23	
dont U.S.A.	11	3		4	4		29	20	
Asie	2						11	3	
dont Japon	2						4	1	
Europe occidentale	2	5		12	10		70	15	
dont Communauté ..		2,3		10	5		44	3,5	
Amérique du Sud		2			3			7	

Source : Kohlenwirtschaft 1958 et Statistical abstract of United States.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU RAFFINAGE AUX ÉTATS-UNIS

E N P O U R C E N T A G E											
Années	Carburants			Fuel-oil			Autres produits finis	Autres produits non ident. et pertes	Total		
	Essence	Gas-oil	Total	Kérosène	Distillate	Residual			Total	en millions de barils	en millions de m3
1920	22,2		22,2	7,3		40,8	48,1	5,5	24,2	456	72
1925	30,8		30,8	5,5		42,2	47,7	7,2	14,3	727	115
1930	42,6		42,6	3,7		39,8	43,5	9,4	4,4	926	145
1935	44,2	1,6	45,8	4,9	7,1	28,5	40,5	10,4	3,3	984	155
1940	44,4	1,9	46,3	5,2	10,3	25,6	41,1	11,1	1,5	1.327	210
1945	39,3	3,7	43	4,3	9	29,5	42,8	12,9	1,3	1.773	280
1950	41,9	4,4	46,3	5	12,2	23,3	40,5	12,5	0,7	2.375	380
1955	43,2	5,5	48,7	3,8	13,3	18,1	35,2	16,1	0,05	3.088	490
1962						8	33				

On notera la diminution rapide, contrairement à ce qui se passera plus tard en Europe occidentale, de la part des huiles résiduelles de chauffe dans la consommation.

B. — L'ÉVOLUTION SPÉCIFIQUE DU MARCHÉ ÉNERGÉTIQUE EUROPÉEN.

Dans les pays d'Europe occidentale, le pétrole ne gêne pas encore l'écoulement du charbon car il est surtout utilisé comme carburant sur le marché tout à fait spécifique de la traction automobile. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, l'Europe n'importait pas de produits noirs et n'en consommait que fort peu. En 1952 elle n'en importait que 16 Mt et n'en consommait que 25 Mt dont 15 d'huiles de chauffe et 10 de gas-oil.

Dans les emplois terrestres, les sous-produits du pétrole ne parviennent pas encore à supplanter sérieusement le charbon. Il est donc permis de considérer que jusqu'à la naissance du Marché Commun la conjoncture charbonnière, si elle a été profondément affectée à l'échelle mondiale par l'expansion des produits pétroliers, dans le cadre européen, l'a été bien davantage par la conjoncture générale marquée par les guerres, la crise économique intermédiaire et, enfin, la période de reconstruction et d'expansion économique qui suit la deuxième guerre mondiale.

En ce sens, M. Lafitte-Laplace pouvait écrire en 1933 : « Il n'y a crise charbonnière que parce qu'il y a crise générale... L'industrie houillère souffre avant tout du ralentissement de l'activité industrielle dans toutes ses branches », ralentissement qui entraîne une forte réduction de la demande, alors même que la crise de confiance dans la stabilité des relations internationales et la vague de nationalisme économique qui s'ensuit suscite un effort universel en faveur d'une expansion des productions nationales.

Après la seconde guerre mondiale et jusqu'en 1956, dans un contexte économique différent, subsiste la même liaison de cause à effet : il n'y a prospérité de l'industrie houillère que parce que l'économie en expansion réclame une augmentation considérable de l'approvisionnement en énergie et que le charbon conserve encore un monopole de fait. C'est en effet le charbon et tout spécialement le charbon indigène qui va bénéficier, en Europe occidentale, de la faveur des consommateurs et de celle des gouvernements européens, convaincus à juste titre qu'une base indigène d'approvisionnement en énergie, aussi large que possible, était indispensable à la réalisation de l'effort de reconstruction et à la poursuite de l'expansion économique. Durant cette période, la hantise de la pénurie d'énergie est vivement ressentie en Europe occidentale. La nécessité première est de produire du char-

bon; les considérations de prix sont secondes. On constate qu'entre 1950 et 1952, la plupart des pays d'Europe occidentale, ceux de la Communauté en particulier, ont retrouvé et dans certains cas accru leur potentiel de production de 1939 avec un appareil d'extraction en voie de modernisation : « Si le charbon est coûteux pendant les « années d'après-guerre, c'est la contrepartie d'un rétablissement « spectaculaire de la production charbonnière et de l'économie « tout entière » (4).

Dès lors, il était permis de penser, à la veille de l'ouverture du Marché Commun, et beaucoup de bons esprits le pensaient, que l'avenir du charbon était assuré et que sa consommation continuerait de croître avec l'essor économique.

III. — Le temps des Communautés.

C'était ne pas prendre garde aux tendances dominantes du marché énergétique qui, déjà sensibles sur le plan international dans la période précédente, vont maintenant s'affirmer sur le marché européen.

A. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL.

Dans un climat de prospérité économique générale, marqué depuis la deuxième guerre mondiale par une croissance extrêmement rapide du produit national brut dans les pays de l'O.C.D.E. et du monde communiste, les besoins mondiaux d'énergie ont cru au rythme du doublement en 15 ans, passant de 3 milliards de tec en 1952 à plus de 5 milliards de tec en 1965 (cf. tableau sur l'évolution de la demande, encarté entre les pages 32 et 33).

La structure de l'approvisionnement s'est également modifiée comme l'indique le tableau ci-après :

EN POURCENTAGE		
Produits énergétiques	1952	1965
Charbon	55	40
Pétrole	25	35
Gaz naturel	11,5	16,5
Energie hydraulique	8,5	8,5
Total	2.940 Mtec	5.600 Mtec

(4) MM. COUTURE et WALCH, *L'industrie charbonnière en Europe occidentale*.

Le pétrole et le gaz naturel tendent à prendre une place dominante dans l'approvisionnement énergétique du monde, entraînant un recul du charbon en valeur relative tout au moins. Il faut, en effet, souligner que durant toute cette période la production charbonnière a continué à se développer considérablement dans les pays communistes et que, depuis 1961, elle est de nouveau en expansion rapide (+ 5,7 % par an) aux Etats-Unis.

Dans le même temps, s'affirme la prépondérance des pays sous-développés comme producteurs de pétrole (en 1965, le Moyen-Orient, l'Amérique latine et l'Afrique sont intervenus pour près de 50 % dans la production mondiale) et comme exportateurs nets d'énergie, alors même que s'accroît la position importatrice nette des pays industrialisés du monde libre, au premier chef de l'Europe occidentale.

Le tableau I (page 179) figure de manière synthétique cette évolution. On y constate :

- que les importations nettes de l'Europe occidentale représentaient, en 1963, près des 2/3 de la somme des importations nettes des différentes régions du monde (415/660 Mtec), les deux autres grands importateurs étant l'Amérique du Nord et le Japon;
- que le Moyen-Orient, la zone des Caraïbes et l'Afrique ont acquis une position largement dominante comme exportateurs nets d'énergie.

Il en est résulté une expansion considérable des échanges internationaux d'énergie et une modification profonde de leur structure (cf. tableau II, page 180).

Cet essor ne touche pas, et pour cause, le volume des échanges de combustibles solides qui, limité en 1963 à 160 Mt, soit 7 à 8 % de la production mondiale, n'a guère dépassé le niveau de 1913. Les principaux courants d'échanges sont inscrits dans le tableau III ci-après (page 181).

Les Etats-Unis demeurent le premier exportateur mondial à destination du Canada, du Japon et des pays de la C.E.C.A. Sur ce dernier marché, les charbons américains à vapeur et à coke sont devenus, eu égard à la stabilité de leur prix départ et à la baisse des frets maritimes, des concurrents redoutables pour le charbon indigène. A la faveur de la politique d'expansion des échanges commerciaux avec les pays de l'Est, les exportations du bloc oriental vers les pays d'Europe occidentale ont également tendance à se développer. Les autres grands courants sont constitués par les échanges intracommunautaires qui se réduisent insensiblement sous l'effet du marasme charbonnier et par les échanges internes du bloc soviétique.

Tableau I

(en Millions de tec)

	Production		Importations		Exportations	Importations nettes	Consom. int. totale (1)	Rap. prod./Cons. int. totale	Soutes	Consommation totale
	1952	1963	1952	1963	1952	1963	1952	1963	1952	1963
Monde	3.065	4.793	533		541		2.949	4.697		
Amérique du Nord	1.332	1.626	117	191	78	71	1.334	1.735	84	138
U.S.A.	1.264	1.516	72	158	76	52	1.229	1.611	21	22
Canada	67	109	45	29	3	15	105	124	18	18
Pays communistes	598	1.451	3	10	10	96	591	1.379	2	4
U.R.S.S.	323	807					7	1		
(Pologne							86	1,10		
E.O. } Allemagne orient.		346		29		21		0,98		
} Tchécoslovaquie										
Chine		298				2		1		
Europe occidentale	611	575	213	542	88	127	700	973	23	42
Communauté	294	310	118	327	52	194	343	529	11	24
Afrique	34	87	21	24	2	42	43	65	8	5
Union Sud-Afric.	28	42	4	6	1	1	30	47	1	1
Amérique Cent. et Sud.	185	339	103	123	192	302	86	164	14	20
Caraiibes	162	292	77	98	190	300	41	92	12	18
Reste de l'Amérique	23	47	26	25	2	2	45	72	2	2
Moyen-Orient	142	487	22	46	139	471	19	48	10	26
Extrême-Orient	135	192	42	149	32	42	139	281	6	20
Japon	69	65	9	93	1	1	76	147	1	12
Océanie	27	35	14	25	1	7	39	52	2	3
Australie	23	32	8	21	0	7	30	46	1	2

(1) Compte tenu des variations de stocks quand elles sont connues. Source : World Energy supplies.

**Tableau II. — EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS PAR SOURCES D'ÉNERGIE
ET PAR GRANDS PAYS OU GRANDES RÉGIONS DU MONDE**

(en Mtec (1) pour 1963)

	Comb. solides	Produits raffinés	Pétrole brut	Gaz naturel	Total
U.S.A. :					
Export.	46,1	6,7			52,8
Import.	0,26	71	74	12	158
Solde import. net					106
Canada :					
Export.	1	0,5		13	15
Import.	12	6,2	10,5		29
Solde import. net					14
Caraïbes :					
Export.		140	160		300
Import.		19	79		98
Solde import. net					- 202
Autr. Amérique :					
Export.		1	1		2
Import.	1,9	5,8	17		25
Solde import. net					23
Europe occidentale :					
Export.	50	73	4		127
Import.	94	128	320		542
Solde import. net					425
dont Communauté :					
Export.	39	52	3		94
Import.	68	45	214		327
Solde import. net					232
U.R.S.S. :					
Export.	25	31	25		81
Import.	6	3	1		10
Solde import. net					- 71 au lieu de 86
Afrique :					
Export.	2	2	38		42
Import.	1	18	5		24
Solde import. net					- 18
dont U. Sud-Afric. :					
Export.	1				1
Import.		3	3		6
Solde import. net					5
Moyen-Orient :					
Export.		66	405		471
Import.	0,35	9,4	35,8		46
Solde import. net					- 425
Extrême-Orient :					
Export.	1,34	18,1	23,2		43
Import.	13,24	40,7	93,5		148
Solde import. net					105
dont Japon :					
Export.	0,1	0,6			1
Import.	11,1	15,4	67		93
Solde import. net					92
Océanie :					
Export.	3,3	3,7			7
Import.	0,2	6	19,5		26
Solde import. net					19
dont Australie :					
Export.	3,3	3,7			7
Import.	0,01		19,5		21
Solde import. net					14

(1) Coefficient conversion O.N.U.

Tableau III. — PRINCIPAUX COURANTS D'ÉCHANGES DE COMBUSTIBLES SOLIDES
EN 1963

(en Millions de tonnes)

Exportateurs Importateurs	Etats-Unis	C.E.C.A.	Grande- Bretagne	U.R.S.S.	Pologne
Canada	13,5				
C.E.C.A.	21	19 + 11	4	4	2
Autres pays d'Europe occidentale		3 + 4	4	4	6
U.R.S.S.					5
Pologne				1	
Autres pays d'Europe orientale				14	7
Japon	5,5			1	
Total général	46	22 + 15 (1)	10	25	21
(1) Coke.					

Le commerce de pétrole brut et de produits raffinés connaît, en revanche, un essor sans précédent; il se développe à un rythme presque deux fois plus rapide que la production de pétrole (5).

En 1963, 40 % de la production mondiale de pétrole brut a fait l'objet d'échanges internationaux dont les principaux courants apparaissent dans le tableau IV (page 182). Les grands foyers exportateurs sont le Moyen-Orient et la zone des Caraïbes, et plus récemment l'Afrique tandis que la principale zone importatrice est de beaucoup l'Europe occidentale suivie de très loin par les Etats-Unis et le Japon.

Le commerce des produits raffinés a également pris de l'extension puisqu'il portait en 1963 sur 250 Mt, soit 20 % environ de la production mondiale de produits finis. A l'exportation, il est alimenté principalement par les Caraïbes (41 %), l'Europe occidentale (21 %), le Moyen-Orient (19 %) et l'U.R.S.S.; à l'importation, par l'Europe occidentale (37 %), les U.S.A. (21 %) et l'Extrême-Orient (12 %). Ajoutons que ces échanges, pour les 4/5, sont constitués par des fuel-oils, comme il ressort du tableau V (page 183).

Pour compléter ce tour d'horizon rapide, il importe de noter que ce commerce international de pétrole brut et de produits pétroliers, qui en 1963 représentait en tonnage 52 % des échanges internatio-

(5) *Petroleum Press Service* de juin 1965, p. 210.

Tableau IV. — PRINCIPAUX COURANTS D'ÉCHANGES INTERNATIONAUX DE PÉTROLE BRUT EN 1963
(en millions de tonnes métriques)

Exportateurs / Importateurs	Moyen-Orient	Caraïbes es- sentiellement Vénézuéla	Afrique y compris Libye	Extr.-Orient essen- tiellement Indonésie	Amérique du Nord es- sentiellement Canada	Autres régions es- sentiellement U.R.S.S.	Total en Mt	Total en %
Europe orientale	158	23	50			12	243	46
Communauté	105	11	38			9	165	
Grande-Bretagne ...	37	8	9					
Amérique du Nord	22	41	1	3	12		79	15
U.S.A.	15	28	1	3	12		59	
Caraïbes	4	52				4	60	11,5
Antilles néerland. ...		39					39	
Extrême-Orient	58			11		2	71	13,5
Japon	43			6		2	51	
Océanie	11			4			15	3
Autres régions	36	7				13	56	11
Total général en Mt ..	289	123	51	18	12	31	524	
— en % ..	55	23	10	3,5	2,5	6		100

Tableau V. — STATISTIQUES O.N.U.
EXPORTATIONS DE PRODUITS RAFFINÉS EN 1963

(en millions de tonnes métriques)

	Essence	Kérosène	Fuel-oil	Total
Monde	39,6	17,2	192,7	249
Caraïbes	10,7	4,9	77,7	93
Europe occidentale	10,1	3,36	34,7	48
dont Communauté	8	2,2	25	35
dont E.F.T.A.	1,7	1	8,6	12
Moyen-Orient	6,3	4,7	32,3	43
Extrême-Orient	2,9	1,2	7,9	12
Afrique	0,3	0,1	0,8	1
Europe de l'Est	5,8	1,7	21,2	29
U.R.S.S.	3,3	1,2	16	20
Océanie	0,2	0,1	2,1	2

naux toutes marchandises, est contrôlé à 80 % environ par les 7 grandes sociétés internationales dont il a été question au chapitre précédent. Celles-ci, nous l'avons vu, détiennent sur la plupart des marchés du monde libre, une position dominante du secteur de la recherche à celui de la distribution en passant par ceux de la production, des transports et du raffinage.

B. — LE MARCHÉ COMMUNAUTAIRE DE L'ÉNERGIE.

Pris dans ce contexte international, le marché énergétique de l'Europe occidentale, particulièrement celui de la Communauté auquel nous consacrerons désormais l'essentiel de nos développements, va subir une évolution profonde. De plus en plus ouvert par volonté politique autant que par nécessité aux sources d'approvisionnement étrangères, il devient le siège d'une concurrence sans merci entre la principale ressource indigène, le charbon, et les produits importés : charbon des Etats-Unis mais surtout pétrole brut dont on tire les fuel-oils directement concurrents du charbon. A ce combat, personne n'eût trouvé à redire s'il avait mis en présence des adversaires de même taille et si chacun avait été tenu au respect des mêmes règles de jeu.

En fait, il ressemble étrangement à l'affrontement d'un David contre un Goliath auquel, de surcroît, les circonstances extérieures

et l'arbitre, en l'occurrence les Pouvoirs publics, eussent donné des facilités supplémentaires.

Aujourd'hui, où l'issue ne fait plus guère de doute, il n'est pas sans intérêt de prendre une vue rétrospective et synthétique de cette lutte profondément inégale qui devait se dérouler en deux phases distinctes. Pour suivre nos développements on voudra bien se référer aux tableaux et graphiques joints (I, II et III, pages 185 à 189) qui donnent un aperçu synthétique de l'évolution.

1. — *L'expansion de la production charbonnière (1953 à 1957).*

Dans un premier temps qui couvre les années 1953 à 1957, la concurrence reste mesurée. Certes, dès 1953, les huiles de chauffage ont déjà fait leur apparition sur le marché communautaire, mais elles n'occupent encore qu'une place très restreinte dans son approvisionnement (20 Mtec ou 6 % de la consommation). Dès lors, leur expansion, même à une allure très vive (20 % par an), ne pouvait gêner l'écoulement de la production de charbon indigène; celle-ci, qui atteint son plus haut niveau dans les années 1955, 1956 et 1957, se révèle même insuffisante pour répondre à une consommation d'énergie hors carburants en rapide croissance qu'elle satisfait d'ailleurs à concurrence de 80 %. Un recours de plus en plus massif au charbon américain s'impose (de 6 Mt en 1954, il atteint 38 Mt en 1957).

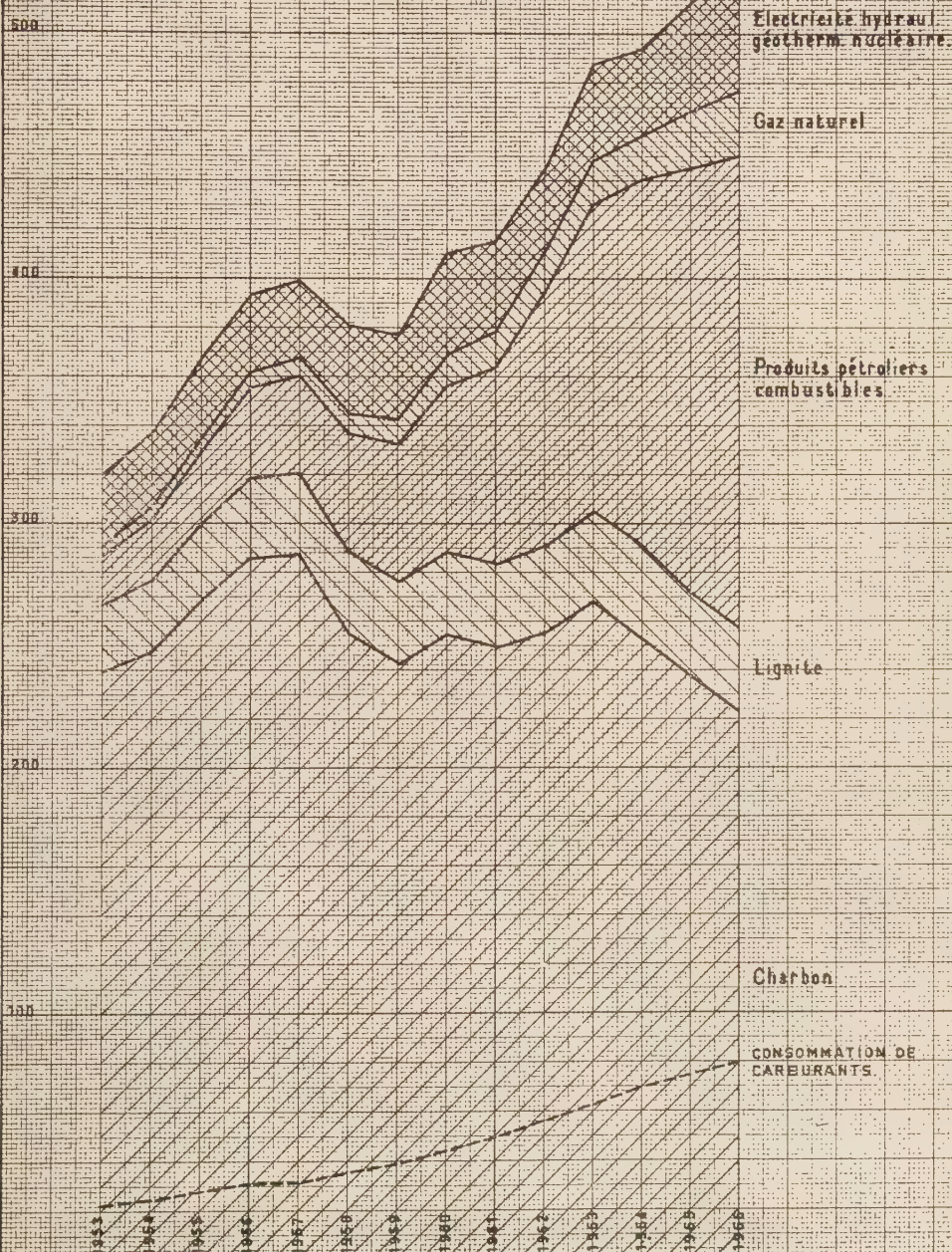
On comprend mieux dans ces conditions, même si on doit le regretter et en faire reproche aux autorités responsables, qu'il n'ait pas été fait mention de la concurrence des fuel-oils dans le traité de la C.E.C.A. La préoccupation fondamentale de ses rédacteurs était de se prémunir contre la pénurie; dans cette perspective, l'accroissement des capacités de production charbonnière allait de soi mais parallèlement on cherchait à éviter que l'industrie houillère ne tire un profit abusif d'une position que l'on croyait encore monopolistique.

Le sens profond de l'évolution échappa aux autorités les plus qualifiées. Ni les Etats-Unis, ni les sociétés pétrolières internationales qui allaient prendre possession du marché européen, ne les aidèrent à en prendre conscience.

Le III^e Plan français prévoyait encore, pour 1965, une production de houille de 65 Mt en augmentation de plus de 35 % sur celle de 1938. La Haute Autorité, dans son deuxième Mémoire sur les objectifs généraux publié en octobre 1956, influencée par les conditions présentes du marché, évaluait les besoins de charbon de la Communauté à 308 Mt en 1960, 333 Mt en 1965 et 362 Mt en 1975. Elle proclamait en outre : « L'augmentation des besoins sur 20 ans..., les « risques que comporte pour la fourniture et pour les prix de l'éner-

CONSUMMATION APPARENTE D'ÉNERGIE PRIMAIRE DANS LA COMMUNAUTÉ

EN MILLIARDS
DE T.E.C.



Données du graphique 1

CONSOMMATION APPARENTE D'ÉNERGIE PRIMAIRE DANS LA COMMUNAUTÉ

(en millions de tec)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Charbon : t = t	238,8	247,4	268,2	285,9	287,4	255,3	243,5	254,9	249,5	255,9	268,2	253,2	238	223,5
Lignite	27,9	30	31,7	32,6	33,5	33,3	33,1	33,6	34,1	35,6	37,5	38,5	34	34
Produits pétrol. combustibles	20,2	24,5	29,3	36,6	39,1	48,6	55,8	68,8	80,2	103,5	125,5	148,3	173	193
Gaz naturel	3,3	4,3	5,4	6,8	7,5	7,9	10,1	12,5	14,5	16,1	16,9	18,6	23	27
Electricité hydr., géo-therm., nucl.	29,7	31,1	32,2	31,4	30	36,6	34,9	40,6	37,4	34,1	487,6	35,1	45	49
Total sans carb. —	319,9	337,3	366,8	393,3	397,5	381,7	377,4	410,4	415,7	445,2	39,5	493,7	513	526,5
Carburants	21,3	24,3	27,9	31,3	31,8	35,9	39,3	44,2	49,8	56,5	63	70	75	80
Total avec carb. ...	341,2	361,6	394,7	424,6	429,3	417,6	416,7	454,6	465,5	501,7	550,6	563,7	588	606,5

PRODUCTION D'ÉNERGIE PRIMAIRE DANS LA COMMUNAUTÉ

EN MILLIONS
DE T.O.C

500

400

300

200

100

0

Electricité hydraul.
géotherm. nucléaire

Gaz naturel

Pétrole brut

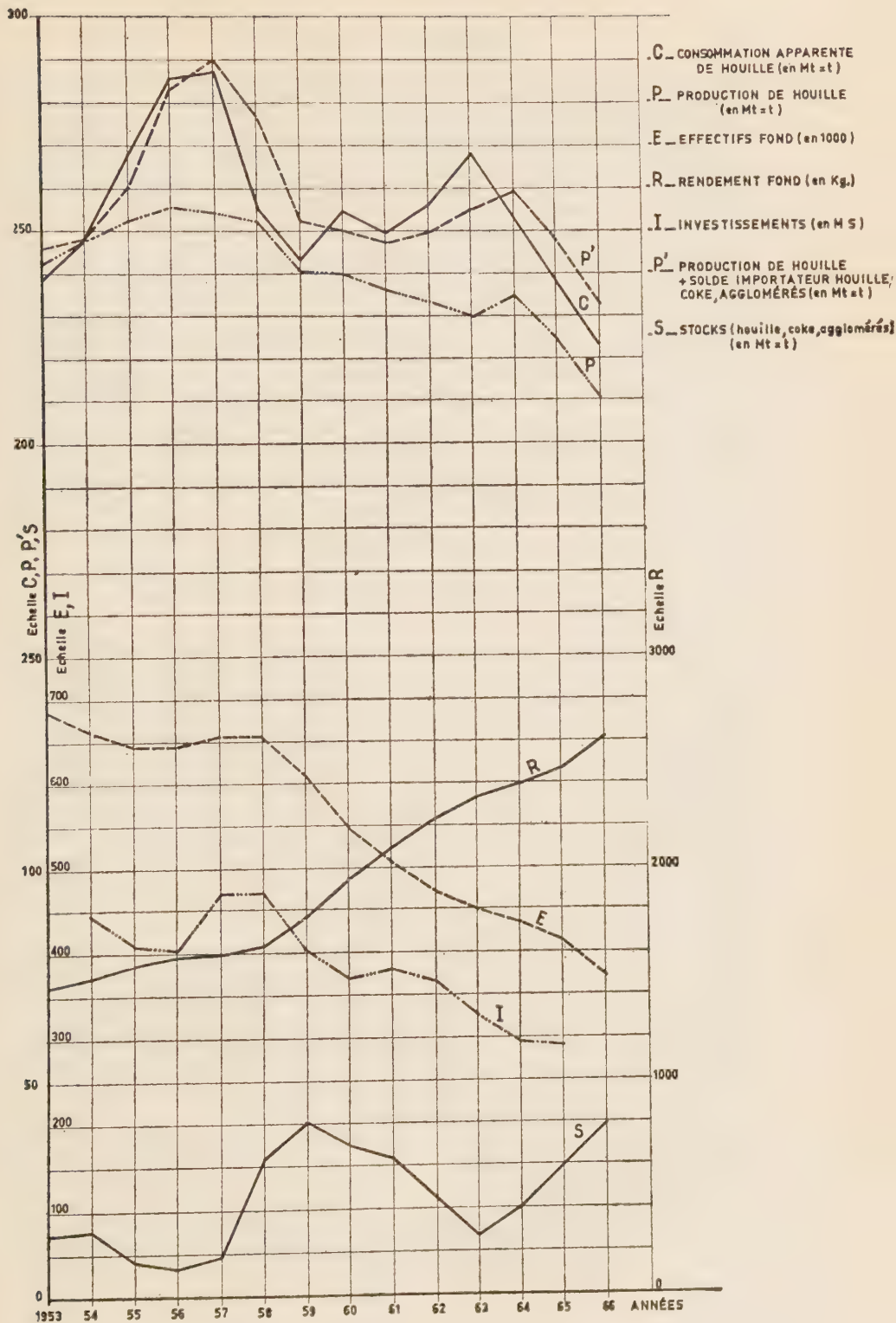
Lignite

Charbon

1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980

Données du graphique II
PRODUCTION D'ÉNERGIE PRIMAIRE DANS LA COMMUNAUTÉ
(en millions de tec)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Charbon : t = t	242,3	247,4	252,5	255,4	254,3	252,3	240,6	240	235,9	233,2	229,8	234,6	224,2	210,2
Lignite	26,4	27,2	28,2	29,6	30,2	29,3	29,3	29,8	30,3	31,7	33,1	34,2	31,6	32
Pétrole brut	4,5	5,5	6,8	8,4	10,5	11,7	13,2	14,9	16,1	17	18,1	20,5	21,7	21,7
Gaz naturel	3,3	4,3	5,4	6,8	7,5	7,9	9,9	12,5	14,5	16,2	16,9	19	23	27
Electr. hydraul. géo-therm. et nuc.	29,2	30,9	31,4	31	29,3	34,1	33,2	38,7	34,9	33,6	38,2	33,1	45	49
Total	305,7	315,3	324,3	331,2	331,8	335,3	326,2	335,9	331,7	331,7	336,1	341,4	345,5	339,7



« gie une dépendance sans cesse accrue à l'importation, que ce soit
« sous forme de charbon ou de produits pétroliers, font apparaître
« le besoin impérieux d'un développement de la production charbon-
« nière et la certitude de débouchés, sauf difficultés temporaires ou
« locales, pour tout le charbon qui pourra être produit dans des
« conditions économiquement raisonnables » (6).

En conséquence, les objectifs de production pour la Communauté étaient fixés à 285 Mt en 1965 (210 Mt de production effective) et 320 Mt en 1975, « l'objectif fondamental à court terme est d'augmenter
« l'effectif des travailleurs de fond qui commande à son tour la pleine
« utilisation des capacités de production... Le montant global des
« investissements qui est actuellement de 450 Millions de \$ par an
« pour le maintien des capacités et leur modernisation graduelle
« devra être inévitablement majoré (de l'ordre de 150 Millions de \$
« par an) pour améliorer le progrès de la modernisation et permettre
« la création indispensable des capacités d'extraction nouvelles »...
« A plus long terme, les possibilités d'extraction ne pourront conti-
« nuer à s'accroître que par la création de nouveaux sièges; cette
« condition devrait figurer au premier plan des préoccupations des
« producteurs » (7).

En avril 1957, la Haute Autorité conclut « à la certitude qu'un
« tournant est pris et qu'après une longue stagnation le charbon est
« appelé à un nouvel essor » (8). Enfin, en 1958, alors même que les stocks de charbon dans la Communauté commencent à augmenter à vive allure (cf. graphique joint page 189), notamment en Belgique et en Allemagne, la Haute Autorité, considérant le déficit énergétique de la Communauté comme une donnée structurelle (9), préconise une politique rationnelle de stockage propre à diminuer le recours aux importations (10) et à favoriser l'expansion du potentiel de production en même temps qu'elle encourage, sans prendre garde à la contradiction, la passation de contrats d'importation à long terme (11) :
« en vue de voir diminuer le prix de revient du charbon américain
« et ne pas payer les taux de frets pour voyage simple, les acheteurs
« ont été conduits à contracter à long terme. La Haute Autorité, à
« cette époque (début 1957), avait d'ailleurs demandé aux gouver-
« nements de ne pas gêner par des mesures administratives la réalisa-

(6) Objectifs généraux d'octobre 1956, p. 17.

(7) VI^e Rapport général, p. 288.

(8) V^e Rapport général, p. 301.

(9) V^e Rapport général, p. 115.

(10) VI^e Rapport général, p. 128.

(11) L'Allemagne répond à cette incitation en se couvrant pour plus de 80 Mt par la passation de contrats pour 3 ans, qui, avec le retournement de la conjoncture, pèseront sur le marché charbonnier européen.

« tion d'une telle politique commerciale. Dans l'évolution générale
« des besoins en charbon de la Communauté, la Haute Autorité estime
« en effet préférable, pour ce qui concerne la partie structurelle de
« l'importation, de s'assurer par des contrats à long terme le tonnage
« en provenance des pays tiers ».

Toutes ces recommandations partaient de l'hypothèse centrale retenue par le Mémoire sur les Objectifs généraux et repris par le V^e rapport général d'activité (12), que « dans une économie à développement lent, les produits pétroliers (et les charbons importés) apparaissent comme des concurrents redoutables contre lesquels le charbon (indigène) cherche des protections. Dans une évolution plus favorable, la croissance des besoins d'énergie permet le développement simultané de toutes ses formes et de toutes ses sources; et le problème n'est pas de les protéger l'une contre l'autre, mais d'assurer entre elles une complémentarité qui respecte les caractéristiques et la vocation propre de chacune d'elles ».

2. — *La rupture de 1958 et la crise charbonnière.*

Il n'est pas besoin de s'appesantir longuement sur les tableaux et graphiques joints (pages 185 à 189) pour mesurer à quel point et avec quelle rapidité l'évolution du marché de la Communauté devait contredire ces appréciations optimistes. Certes, tout n'était pas prévisible mais l'on reste étonné que les instances communautaires aient attendu 1958 pour prendre très progressivement conscience des effets inévitables, à terme plus ou moins rapproché, sur l'économie charbonnière de la concurrence des fuel-oils, dont la consommation se développait, depuis 1953, au rythme de 20 % par an. La simple extrapolation de cette tendance moyenne, comparée à l'accroissement des besoins nouveaux d'énergie, eut en effet suffi à révéler l'inévitable. A défaut, les circonstances s'en chargeront.

Pourquoi la rupture dans l'évolution, sinon la prise de conscience de cette rupture, s'est-elle produite en 1958 ? L'explication apparaît après coup assez simple.

Depuis la fin de l'année 1957, les pays de la Communauté connaissent une phase de ralentissement de la croissance économique; chez certains même (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), on pouvait constater une véritable récession économique (cf. tableau encarté entre pages 44 et 45). Les répercussions de cette situation sur le marché de l'énergie seront sensibles jusqu'à la fin de 1959 dans la mesure où cette conjoncture défavorable incitera les consommateurs à utiliser leurs

(12) V^e Rapport général, pp. 303 et 304.

stocks plutôt qu'à se réapprovisionner. On enregistre, de surcroît, une succession d'hivers doux et pluvieux. Enfin, phénomènes plus techniques mais non moins importants, l'évolution de la structure industrielle et l'amélioration du rendement énergétique des installations modifient sensiblement le rapport entre l'accroissement du produit national brut et l'accroissement de la consommation d'énergie, rapport que l'on avait tendance à prendre pour une constante. Toutes ces causes aidant, la consommation d'énergie qui, durant les trois premières années du Marché Commun avait connu une expansion très vive, ne progresse plus que très lentement en 1957 et régresse même en 1958 et en 1959. Contre toute raison (cf. tableau page 186) cette réduction sensible des besoins de combustibles n'empêche nullement les produits pétroliers de continuer à se développer selon leur rythme propre. Il en résulte une forte baisse de la consommation de charbon, alors même que, nouvelle circonstance aggravante, se développent à cadence accélérée les importations de charbon des pays tiers, objet des contrats à long terme conclus principalement en 1956. Le poids de la crise est, en conséquence, entièrement supporté par l'industrie houillère de la Communauté. Les stocks atteignent un niveau record, le chômage partiel sévit dans les principaux bassins, le rythme de fusion des effectifs s'accélère considérablement (cf. graphique page 189). Aux perspectives d'expansion de la production charbonnière communautaire, qui apparaissaient encore plausibles et même souhaitables quelques mois auparavant, succèdent des plans de retraite du charbon, inaugurés par la France.

En réalité, cette conjoncture médiocre n'a fait que hâter l'affrontement décisif entre charbon indigène et produits pétroliers. Sans elle, les effets maléfiques de la concurrence des fuel-oils sur la santé de l'économie charbonnière communautaire — effets qui constituent, depuis lors, un phénomène permanent — n'eussent été que retardés. La crise des années 1958-1959 a, en quelque sorte, servi de révélateur. A travers ce miroir, c'est toute l'évolution postérieure qui se laisse entrevoir. Après la reprise économique, en effet, la vigueur de la concurrence, loin de s'atténuer, s'intensifie. Non seulement les produits pétroliers satisfont une part de plus en plus importante des besoins nouveaux mais à partir de 1964 leur progression en valeur absolue dépasse même celle des besoins nouveaux d'énergie. La retraite du charbon est, dès lors, inéluctable (13). De fait si, en 1960, à la faveur d'une nouvelle phase d'expansion économique, on s'était repris

(13) Contrairement aux appréciations de la Haute Autorité, même une conjoncture favorable ne permet pas spontanément le développement simultané de toutes les sources d'énergie. Il y faut une volonté politique qui a toujours été absente jusqu'alors.

à espérer devant un redémarrage de la consommation de charbon, très vite il fallut se rendre à l'évidence. A cet égard, les années 1965 et 1966 ne laissent plus place à la méprise : la production communautaire de houille a baissé de 25 Mt et les stocks de houille et de coke ont augmenté de 19 Mt alors que les besoins d'énergie hors carburants croissaient de plus de 30 Millions de tonnes équivalent-charbon; dans le même temps, les produits pétroliers combustibles voyaient leur consommation croître de 45 Millions de tonnes équivalent-charbon. Personne n'ose plus pronostiquer ce qu'il adviendra d'ici à 1970. Dans la meilleure hypothèse et à s'en tenir aux objectifs purement indicatifs fixés par les Gouvernements, il était question, en 1966, d'une production de 190 Mt; mais il ne fait plus de doute que l'écoulement de cette production n'est rien moins qu'assuré en l'absence de toute mesure nouvelle. La simple extrapolation de la tendance actuelle, toutes choses égales par ailleurs, ne laisse guère au charbon qu'un débouché de 160 à 170 Mt (chiffre à comparer aux quelque 300 Mt envisagées par la Haute Autorité en 1956). Cela correspond, d'ailleurs, aux nouveaux objectifs indicatifs envisagés par les gouvernements dans le courant de l'année 1967 (14).

3. — *Les causes de la crise.*

Cette avancée foudroyante des produits pétroliers est due à de multiples causes dont les effets s'imbriquent si étroitement qu'il est difficile de les pondérer. Deux phénomènes fondamentaux et d'ailleurs liés, le second expliquant partiellement le premier, n'en apparaissent pas moins. C'est, d'une part, l'évolution du rapport des prix des énergies indigènes et des énergies importées particulièrement favorable à celles-ci surtout à partir des années 1959-1960 et dans le même temps l'apparition brutale, sur le marché mondial de l'énergie, d'une situation de pléthore qui fait suite à une longue période de pénurie. Les autorités seront si fortement impressionnées par ce retournement de la conjoncture que, sans en chercher les causes immédiates et circonstanciées, elles agiront désormais comme si elles le croyaient durable et même irréversible. Toutes les prévisions faites actuellement tant par l'Interexécutifs communautaire que par d'autres instances internationales portent encore la marque de cette croyance

(14) Objectifs de production pour 1970 :

France	46,5
Pays-Bas	4 à 5
Belgique	10 à 12
Allemagne	90 à 100

<i>Total</i>	150 à 160
--------------------	-----------

à la pérennité de l'abondance d'énergie et donc à la persistance à long terme de prix très bas.

a) *L'évolution du rapport des prix des différentes sources d'énergie.*

Charbon communautaire et charbon des U.S.A.

Le tableau ci-joint (page (195) compare l'évolution des prix cif des charbons à coke américains et celle des prix départ mine des charbons à coke communautaires. On y constate que, compte tenu de la correction pour qualité à l'avantage des charbons U.S.A. de l'ordre de 10 F par tonne, le rapport des prix a été relativement favorable aux charbons communautaires jusqu'en 1958 et s'est, au contraire, nettement détérioré par la suite.

Pour les charbons à vapeur à usage industriel, on observe à peu près la même tendance. Alors que le prix cif des charbons américains a relativement peu varié (cf. tableau joint, page 196), les prix de barème départ mine des charbons communautaires ont augmenté depuis 1952 dans une proportion variant de 40 à plus de 100 % selon les qualités, les sortes et les pays de la Communauté (cf. tableau joint, page 197).

Charbons communautaires et fuel-oils lourds et légers.

De 1953 à 1959, hormis la pointe de Suez, les prix départ raffinerie des fuels lourds étaient, selon les pays de la Communauté, de l'ordre de 20 à 25 \$ par tonne et leur prix rendu de 20 à 28 \$ par tonne.

C'est aux Pays-Bas durant toute cette période et en Allemagne depuis 1957, pays où les grandes sociétés pétrolières disposaient d'une liberté totale en matière de fixation des prix, que les prix s'établissent au niveau le plus bas (20 à 22 \$ la tonne). En France et en Belgique, en revanche, si aucune limite légale n'est imposée aux sous-cotations par les pouvoirs publics qui se contentent de fixer périodiquement des prix maxima très correctement alignés sur les cotations du marché mondial, les prix (24 à 25 \$ départ raffinerie toutes taxes comprises et 26 à 28 \$ rendu) restent cependant proches du niveau mondial. La charge fiscale supportée par chaque tonne de fuel lourd présente, en outre, des écarts sensibles d'un pays à l'autre (9 % en France, 22 % en Belgique, 4 % en Allemagne, 0 % aux Pays-Bas où le brut seul est frappé à l'importation d'une taxe de 5,26 %).

Dès cette époque, les recettes que les grandes sociétés pétrolières tirent du fuel lourd varient donc d'un pays à l'autre dans une assez large mesure, preuve, s'il en était besoin, que ces sociétés établissent leurs prix en fonction des possibilités ouvertes par chaque marché et de leur volonté d'y élargir leurs positions. De cette stratégie diffé-

	Prix F.O.B. Hampton Roads pour du Pocahontas (1) en \$/t métr.	Frêt Hampton Roads-ARA (2) en \$/t métr.	Prix CIF ARA		Prix départ mine taxes exclues en F/t métriques					
			en \$/t métr.	en F/t métr. (3)	Allemagne (Ruhr) (4)	Belgique		France		Pays-Bas (4)
						Campine	Bass. du sud	N.P.D.C.	Lorraine	
1952	10	7	17	59	37	50		49,50	45,80	43,20
1953	11,50	4,38	15,88	55,5	43,60	49,97		50		47,50
1954	11,50	4,92	16,42	57,5	43	49,20		50		46
1955	11,60	8,13	19,73	65	42	49		48		45,30
1956	12,30	10,60	22,90	80	44	51		49,5		46
1957	12,75	7,15	19,90	69,5	48	60	(5)	52,7		49,70
1958	12,20	3,35	15,55	65,5	61,50	70,65	72,35	58,6	57,50	64,65
1959	11	2,94	13,94	69	71,90	77,6	79,5	65,5	67	74,05-70,85
1960	10,20	3,68	13,88	68,5	71,90	72,4	75,9	69,5	70	66,60
1961	10,10	4,06	14,16	70	75,30	72,4	75,9	69,5	70	68,85
1962	10,80	3,05	13,85	68,5	77,20	71,4	74,85	72	73	71,95
1963	10,55	3,73	14,28	70,5	79,20	72,45	75,90	72	73	73,35
1964	11	3,57	14,57	72	79,20	72,45	75,90	72	73	74,70
1965	11,20	3,80	15	74	82,80	72,45	75,90	72	73	74,70
1966	11,40	2,70	14,10	69,5	82,80	72,45	75,90	72	73	76,10
1967 (6)	12,15	2,50	14,65	72,5						

(1) A partir de 1955 prix effectivement payés par l'A.T.I.C. pour des fines présentant les caractéristiques suivantes : matières volatiles : 17 à 19 % - cendres : 5,5 % - humidité : 4 à 5 %.

(2) Taux annuels moyens des affrètements au voyage sur la relation Hampton Roads-Rotterdam.

(3) 1 \$: 3,50 F de 1951 à 1957 inclus, 4,20 F pour 1958, 4,95 F à partir de 1959.

(4) Compte tenu du prélèvement de péréquation (1953 à 1957).

(5) Prix différents selon les bassins (Campine ou bassin du sud).

(6) A partir de 1967 alignement des prix des fines à coke communautaires sur le prix rendu au lieu d'utilisation des fines à coke américaines, compte tenu des corrections pour caractéristiques différentes (teneur en cendres, en matières volatiles et humidité). On estime à 10 F environ l'avantage de qualité du charbon à coke Pocahontas des U.S.A. par rapport au charbon à coke lorrain.

ÉVOLUTION DES PRIX C.I.F. EUROPE DU CHARBON A VAPEUR AMÉRICAIN

	Prix F.O.B. dép. mine (1) en \$/tonne métrique	Transp. mines Hampton Roads en \$/tonne métrique	Prix F.O.B. Hampton Roads en \$/tonne métrique	Frêt Hamp. Roads ARA en \$/tonne métrique	Prix Cif ARA	
					en \$/t métr.	en F/t métr.
1953	5,40	4,15	9,55	4,38	13,93	48,80
1954	4,97	4,15	9,12	4,82	14,04	49,20
1955	4,96	4,15	9,11	8,13	17,24	60,40
1956	5,30	4,30	9,60	10,60	20,20	70,60
1957	5,60	4,40	10	7,15	17,15	60
1958	5,38	4,50	9,86	3,35	13,21	55,50
1959	5,26	4,50	9,76	2,84	12,70	62
1960	5,17	4,50	9,67	3,68	13,35	66
1961	5,05	4,50	9,55	4,06	13,61	67,40
1962	4,93	4,50	9,43	3,05	12,48	61,60
1963	4,85	4,50	9,35	3,73	13,08	64,60
1964	4,90	4,50	9,40	3,57	12,97	64
1965	4,89	4,50	9,39	3,80	13,19	65
1966			(9,40)	2,70	12,10	60
1967			(9,40)	2,50	11,90	59

(1) Prix moyen du charbon bitumineux départ mine, dont le niveau peut être considéré comme supérieur de 5 à 10 % à celui des charbons à vapeur.

COMBUSTIBLES POUR L'INDUSTRIE

(en F/t)

TES	ANNEES	NORD P.-de-C.		LORRAINE		RUHR		PAYS-BAS		BELGIQUE	
		Prix	Indice	Prix	Indice	Prix	Indice	Prix	Indice	Prix	Indice
IS FLAMBRANTS											
Janvier	56,40	100	49,20	100	40,90	100			(5)		
(avant dévaluation)	65,70	116	63,-	128	64,95	159			55,45		100
5.1.*	73,50	130	70,50	143	* 75,50	185			75,30/78,30		135/141
1.4.	"	"	"	"	71,55	175			82,95/86,40 *		150/156
5.6. et 1.7.	"	"	"	"	"	"			"		"
1.1.	"	"	"	"	70,90	173			74,70/77,90		135/140
1.4.*	"	"	73,-	148	* 74,35	182			"		"
1.7.	"	"	"	"	77,45	189			"		"
1.4.	"	"	"	"	"	"			77,85/78,40		140/141
5.6.	76,50	136	74,50	151	"	"			"		"
1.10.	"	"	"	"	80,95	198			77,85/80,35		140/145
1.1.	"	"	"	"	84,55	207			"		"
1.4.	"	"	"	"	"	"			"		"
IS DEMI-GRAS											
RIE											
Janvier	59,80	100			(5)						
(avant dévaluation)	70,20	117			40,85	100	50,40	100	60,35		100
1 et 5.1.*	77,50	130			67,80	166	76,05	151	79,55		132
1.3 et 1.4.	"	"			* 78,90	193	* 82,50	164	* 85,45		142
1.10.	"	"			"	"	79,90	159	80,50		133
1.1 et 1.4.	"	"			"	"	74,80	148	"		"
	"	"			"	"	70,80	140	80,90		134
	"	"			"	"	71,20	141	"		"
1.4.*	"	"			* 82,10	201	* 73,60	146	72,20		120
1.7 et 1.8.	"	"			84,10	206	"	"	77,85		129
1.12.	"	"			"	"	"	"	79,35		131
1.4.	"	"			"	"	75,05	149	81,85		136
1.6.	86,-	144			"	"	"	"	"		"
1.10 et 1.12.	"	"			87,50	214	"	"	86,80		144
1.1.	"	"			"	"	78,80	156	"		"
1.1.	"	"			89,3/89,9	219/220	"	"	"		"
1.4.	"	"			"	"	82,20	163	"		"
IS RUTES MAIGRES											
Janvier	39,20	100			36,10	100	35,20	100	(5)	(5)	
(avant dévaluation)	47,60	121			58,15	161	61,60	175	37,10		100
1.*	54,-	138			* 67,60	187	* 71,80	204	63,05		170
1.6. et 1.7.	"	"			"	"	"	"	* 68,15		184
1 et 1.3.	"	"			66,90	185	"	"	60,25		162
1.3 et 1.4.	52,-	133			"	"	60,10	171	57,60		155
1.4.*	"	"			* 70,20	194	* 62,-	176	"		"
1.7.	"	"			72,-	199	"	"	51,60/53,55		139/144
1.4.	"	"			"	"	"	"	"		"
1.5.	57,-	145			"	"	"	"	42,25		114
1.10 et 1.12.	"	"			75,60	209	"	"	"		"
1.1.	"	"			"	"	65,4/67,5	186/192	44,20		119
1.1.	"	"			79,25	220	"	"	"		"
1.1.	"	"			"	"	66,90	190/196	47,25		127
							68,95				

* Prix après dévaluation française du 29.12.1958 ou réévaluation des DM et Florin du 6.3.1961

Prix différents suivant la provenance.

renciée, le marché allemand offre un exemple typique puisque les prix des fuel-oils ont chuté de près de 50 % de 1957 à 1959 (15).

En résumé, durant toute cette période, les prix des fuels lourds sont restés stables dans la Communauté et ont même accusé une tendance à la baisse sur le marché allemand, alors même que les prix de barème des charbons industriels augmentaient de 20 à 50 % selon les sortes de charbon et les pays de la Communauté. A la thermie rendue, les charbons communautaires perdaient ainsi une bonne part de l'avantage qu'ils avaient en 1954 sur les fuels lourds, en France et en Belgique tout au moins. A la fin de 1958, à la tonne d'équivalent-charbon, les prix rendu des fuels lourds toutes taxes comprises s'établissent en ordre de grandeur entre 14 et 18 \$ selon les pays de la Communauté, tandis que les prix départ des charbons industriels oscillent de 13 à 19 \$ suivant les sortes et les bassins fournisseurs, prix auxquels il faut ajouter les frais de transport.

Tout ce que nous avons dit de la tendance des prix des fuels lourds est valable pour les fuels légers. A la fin de 1958, ils sont, aux Pays-Bas et en Allemagne où ils ne supportent aucune charge fiscale, respectivement de l'ordre de 18 à 23 \$ la tec et en France et en Belgique de 28 à 35 \$ la tec, incluant une charge fiscale respectivement de 10 à 33 %. En regard, les prix départ des charbons à usage domestique s'établissent entre 26 \$ et 35 \$ pour les noisettes d'anhracite et 17 à 21 \$ pour les boulets et les grains maigres.

Ces quelques chiffres, pour approximatifs qu'ils soient, suffisent à montrer que le rapport des prix fuel-oils/charbon tend à être de plus en plus favorable aux fuel-oils, sans parler de l'avantage résultant de la commodité d'utilisation des fuel-oils.

Cette tendance s'accusera dans les années suivantes. Le tableau ci-après (page 199) donne les prix respectifs des charbons industriels et des fuel-oils lourds dans les différents pays de la Communauté au 1^{er} janvier 1966. On constate que les prix des fuels lourds, toutes taxes comprises, sont en baisse très sensible de 10 à 40 % selon les pays de la Communauté sur ceux de la période précédente. Ils s'éta-

(15) Sans doute le gouvernement allemand, devant la crise charbonnière qui s'en suivit (accumulation des stocks, etc.), chercha-t-il à limiter ces sous-cotations. Sous son égide une convention fut conclue entre l'industrie charbonnière et les sociétés pétrolières, celles-ci prenant l'engagement jusqu'à la fin de 1960 de ne pas coter leurs produits au-dessous des prix des barèmes établis sur la base du prix mondial et du fret A.F.R.A. Mais cette convention ne fut pas mieux respectée que l'autre promesse faite par l'industrie pétrolière de s'abstenir jusqu'à la fin de 1959 de toute action visant à étendre la clientèle du fuel lourd. Notons que de fin 1958 à fin 1961 la consommation des produits pétroliers combustibles s'est en effet développée en Allemagne au rythme annuel de 30 %, passant de 11,6 à 27 Mtec.

blissent entre 11 et 12 \$ la tec en Belgique, aux Pays-Bas et en Italie et entre 14 et 15 \$ la tec en Allemagne et en France, en dépit d'un alourdissement sensible de la charge fiscale (52 % en Allemagne contre 4 % — 33 % [16] en Belgique contre 22 %, — 22 % aux Pays-Bas contre 0). En regard, les prix départ des charbons industriels, en légère augmentation par rapport à la période précédente, varient de 12 à 17 \$ selon les bassins de la Communauté.

(en F par tec au 1^{er} janvier 1966)

	France	Allemagne	Belgique	Pays-Bas	Italie
Fuel lourd industriel prix toutes taxes comprises départ raffinerie .	70	70	56	58	59
Charbons industriels prix départ mine	61	78,5	68	69	

Ces chiffres ne représentent que des ordres de grandeur.

— Les prix effectifs des fuel-oils lourds sont difficiles à connaître en raison des rabais occultes qui sont couramment pratiqués.

— Les prix des charbons industriels, retenus ci-dessus, sont des prix moyens pondérés résultant de l'application des prix de barèmes des différents pays à la structure française des livraisons de charbon à l'industrie en 1965.

Les prix des fuels légers toutes taxes comprises, également en baisse sensible, s'établissent à 20 et 21 \$ la tec en Allemagne, aux Pays-Bas (17), en Belgique et en Italie et à 30 à 32 \$ en France tandis que les prix des charbons à usage domestique marquent une nette augmentation pour s'établir entre 30 et 40 \$ pour les noisettes d'antracite et 20 à 25 \$ pour les boulets. À la faveur de cette évolution, les charbons communautaires ont perdu toute compétitivité vis-à-vis des fuel-oils dans tous les lieux de consommation comme il ressort de « l'étude de la position concurrentielle des combustibles solides en comparaison du fuel-oil en cas d'utilisation dans les chaudières à eau chaude pour chauffage central » réalisée en avril 1966 par une Commission du Comité d'Etude des Producteurs de Charbon d'Europe occidentale.

Durant toute cette période, la baisse importante des prix du fuel toutes taxes comprises, conjuguée avec une augmentation sensible de leurs charges fiscales, a eu pour effet de réduire les recettes des socié-

(16) Sans compter l'augmentation des droits d'accise intervenue en 1966.

(17) Dans ces deux pays, l'effet de l'instauration d'un impôt de l'ordre de 15 % a été largement compensé par une baisse des prix départ.

tés pétrolières. C'est en France qu'elles atteignent le plus haut niveau avec 85 à 90 F par tonne pour le fuel lourd et 150 à 160 F pour le fuel léger. Dans les autres pays de la Communauté, elles oscillent entre 100 et 135 F pour le fuel léger et 60 à 70 F pour le fuel lourd, soit dans ce dernier cas un niveau nettement inférieur à celui des prix cif côte atlantique du pétrole brut du Moyen-Orient qui varie suivant la densité de 70 à 90 F la tonne. C'est dire que le niveau des prix du fuel-oil lourd, directement concurrent du charbon indigène, s'établit dans la Communauté sans aucune référence aux coûts.

Gaz naturel et charbon.

Le gaz naturel n'occupe encore qu'une place marginale dans l'approvisionnement en énergie de la Communauté. Toutefois, les effets de sa concurrence ne sont pas négligeables en certains points du marché. Exploité, le plus souvent au stade de la production, et parfois même à ceux du transport et de la distribution, par des sociétés pétrolières et présentant des structures de coût de production voisines de celles du pétrole, ses prix tendent naturellement à s'aligner, dans les emplois concurrentiels, sur ceux des fuel-oils lourds ou légers. Pour fixer les idées, précisons qu'ils se situent chez les gros consommateurs entre 0,75 et 1,20 centime la thermie selon les usages et les situations respectives des marchés et des sources de production, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

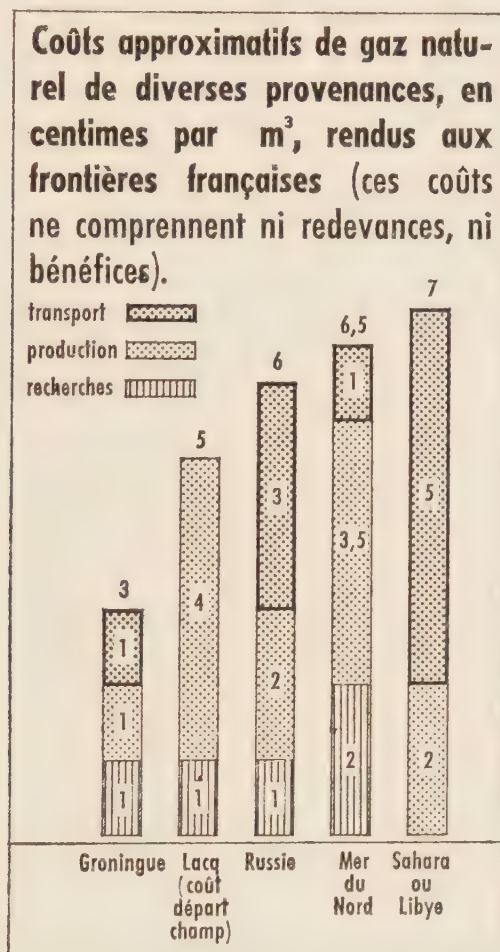
(prix en centimes la thermie toutes taxes comprises)

Régions ou pays	Pays-Bas	Belgique	France Centre Nord	Allemagne	Roy.-Uni
Provenance du gaz ...	Pays-Bas	Pays-Bas	France	Allemagne	Algérie
Prix gros consommat. de gaz naturel	0,80	1,05	1,15	1,20	1,75
Prix du fuel-oil lourd ..	0,80	0,90	0,95	0,95	1,10
Distance en km	250	350	500	350	

Source : Informations statistiques des Communautés, 1965, n° 4.

Il va de soi que le coût de la recherche varie considérablement selon qu'il s'agit, comme le plus souvent en Algérie, en Libye et au Sahara, d'une production fatale séparée de l'huile à la sortie des produits et qui, à défaut d'utilisation, doit être brûlée à la torche ou réinjectée dans le sous-sol, ou, comme en Mer du Nord et en Europe

occidentale, de gisements de gaz proprement dits. Le graphique ci-après extrait d'un article de M. A. Lascaud paru dans « L'Industrie du Pétrole, Gaz et Chimie » de mars 1967, donne une idée en ordre de grandeur de la diversité des coûts de recherche et de production selon les gisements.



Ces coûts oscillent entre 0,33 centimes et 0,77 centimes la thermie.

Il ressort clairement de ce tableau que les Pays-Bas disposent de réserves, de prix particulièrement bas, mais rien n'autorise à penser, à défaut d'une politique énergétique véritablement communautaire,

qu'ils ne chercheront pas, comme il est naturel, à tirer le meilleur parti de leurs richesses gazières quitte à fixer des prix différents selon les pays clients compte tenu des possibilités offertes par chaque marché.

b) *Les éléments d'explication.*

1° Les prix du brut.

Certes, l'évolution des prix du pétrole brut au Moyen-Orient et l'évolution des frets maritimes peuvent expliquer, dans une certaine mesure, la tendance à la baisse des prix des fuel-oils observée sur le marché européen.

On constate, en effet, que les prix fob affichés des pétroles bruts, s'ils ont été relativement stables durant les six premières années du Marché Commun, c'est-à-dire de 1953 à 1959 (18), ont subi deux baisses sensibles en 1959 et 1960 respectivement de 10 et 5 % (cf tableaux ci-après, pages 203 et encart entre les pages 204 et 205), baisses répondant au souci de rapprocher les prix affichés des prix effectivement pratiqués — des rabais de 20 à 25 % sur les prix affichés étaient en effet couramment consentis. C'est d'ailleurs pour protester contre cette baisse des prix affichés que fut constituée, en août 1960, à l'instigation du Vénézuéla, de l'Iran, de l'Irak, de Koweït et de l'Arabie Séoudite, auxquels vint se joindre Qatar quelques mois plus tard, l'organisation des pays exportateurs de pétrole (O.P.E.C.).

A cette baisse des prix départ se sont ajoutées également les réductions des coûts de transport du pétrole brut consécutives aux améliorations techniques de toutes sortes (dimensions des pétroliers en particulier) intervenues dans les transports maritimes. Pour illustrer ce propos, indiquons seulement que le fret maritime, Moyen-Orient-ports européens, est passé de 35 à 40 F la tonne en 1953 à 20-25 F la tonne en 1966 (19) en même temps que le tonnage moyen des pétroliers de plus de 5.000 T.P.L. passait de 10 à 15.000 T.P.L. en 1953 à 29.000 T.P.L. à la fin de 1965, date à laquelle la dimension moyenne des tankers en construction est de 53.000 t. d.w. (20).

Au total, le prix cif du pétrole brut du Moyen-Orient a diminué d'au moins 20 à 30 %.

Sans doute, ces baisses de prix départ du pétrole brut, officielles et surtout officieuses, peuvent-elles s'expliquer par les conditions

(18) Les baisses de prix des fuels sur le marché allemand sont donc antérieures à la baisse de prix du brut.

(19) P.P.S., octobre 1966, p. 388 ; baisse de 40 % du taux de fret de 1958 à 1965.

(20) D'après le rapport de l'O.E.C.E. (p. 72), à s'en tenir aux coûts de construction actuels il semble que les coûts unitaires de transport par pétrolier de 100.000 TPL et 20.000 TPL environ seraient dans le rapport de moins de 1 à 2.

VENEZUELA (PRIX A L'EXPORTATION PUBLIÉS PAR LA CREOLE PETROLEUM EN \$ PAR BARIL)

	Densité A.P.I.	Avril 1953	23-6-53	18-2-55	1-1-56	15-1-57	21-3-58	6-2-59	4-4-59	28-9-62
Cumarebo	47-47,9°	3,10	3,40			3,75		3,51	3,34	
San Joaquin	41-41,9°	2,81	3,06	3,04		3,37		3,25	3,08	3,10
Mulata	37-37,9°	2,63	2,88	2,90		3,07		2,94	2,84	
Oficina	35-35,9°	2,57	2,82			3,05		2,90	2,80	
Jusepin	32-32,9°	2,57	2,82		2,74	2,99		2,84	2,74	
Tia Juana-Light ...	31-31,9°	2,28	2,53	2,55		2,80		2,65	2,55	2,52
Guanipa	30-30,9°					2,80	2,78	2,63	2,53	
Tia Juana-Medium .	26-26,9°	2,20	2,30			2,55		2,40	2,30	
Tia Juana 102 IP ..	25-25,9°	2,44	2,54	2,52		2,97	2,82	2,67	2,57	
Tigre	24-24,9°				2,25	2,51		2,31	2,21	
Pedernales (*)	21-21,9°	1,27	1,61	1,71	1,84	2,44	2,29	2	1,90	
Tremblador	20-20,9°	2,20	2,30	1,95	2,05	2,60	2,45	2,25	2,15	
Tia Juana-Heavy ...	18-19°	2,03	2,13	2,11	2,08	2,20	2,10	1,95	1,90	
Quiriquire	16°	2,15	2,25	2,21	2,21	2,45	2,30	2,15	2,10	
Langunillas	17-18°	2,05	1,85	2,21	2,05	2,38	2,25	2,10	2,10	
Merey	17°									
Bachaquero	16-14°	1,66 (*)	1,76	1,80	1,90	2,23	2,08	1,93	1,88	
(*) \$ par tonne.										

Source : P.P.S.

d'exploitation extrêmement favorables qu'offrent les gisements du Moyen-Orient mais cette raison fondamentale n'eût pas été décisive si, dès l'origine, les prix du pétrole brut avaient réellement reflété les coûts de recherche et de production. En fait, on a vu précédemment que les prix du pétrole brut au Moyen-Orient avaient été fixés initialement à un niveau artificiellement élevé par alignement sur les prix du pétrole brut américain. Cette pratique, étant donné les coûts d'exploitation très faibles du pétrole du Moyen-Orient, laissait aux grandes sociétés pétrolières une souplesse considérable pour tout à la fois baisser les prix et augmenter les royalties tout en conservant une marge bénéficiaire importante. Il en fut d'ailleurs de même, on l'a vu également, au stade des produits raffinés.

Il reste, enfin, que la pression à la baisse sur les prix du pétrole brut a été accusée par une série d'événements et de circonstances grâce auxquels le marché mondial de l'énergie a pris les caractères d'un marché de pléthore.

A la suite des crises d'Abadan en 1952 et de Suez en 1956, les grandes sociétés pétrolières, désireuses d'exploiter au plus vite les réserves du Moyen-Orient qui se révèle être une région politiquement instable y ont, en effet, accéléré leurs recherches et leur production en même temps qu'elles développaient, en concurrence directe avec des sociétés indépendantes, soucieuses de prendre position sur le marché, leurs recherches dans d'autres régions du monde jusque-là peu explorées : Afrique, Amérique du Sud, Canada, Indonésie. Le résultat de cette politique dépassa presque les espérances. Encore fallait-il trouver un débouché à toute cette production ? Or, les seuls grands marchés de consommation libéralement ouverts, où les produits pétroliers ne tenaient encore qu'une place modeste au regard du charbon, étaient l'Europe occidentale et, dans une bien moindre mesure, le Japon. C'est donc vers le marché européen que vont converger presque toutes les disponibilités excédentaires du monde libre.

Les Etats-Unis, en effet, sentant venir le danger, ont établi à cette époque une protection très stricte de leur marché, qui a dérivé vers l'Europe occidentale le flot pétrolier du monde arabe. Depuis 1957, le Gouvernement américain a instauré un contingentement des importations de produits pétroliers dont le niveau est calculé pour combler la différence entre la demande et l'offre indigène (21).

(21) Initialement volontaire et limité au pétrole brut, ce contingentement devint obligatoire à partir de 1959, c'est-à-dire à partir du moment où le point de parité entre le pétrole du Moyen-Orient et le pétrole américain franchit la côte est. Il s'étendit en outre aux produits finis importés par la côte atlantique (district I). Ces contingents sont calculés pour préserver la production indigène non compétitive mais jugée indispensable à la sécurité de l'approvisionnement.

Il est indéniable que cet isolement du marché américain, en localisant les surplus pétroliers sur le marché européen, a eu pour effet d'accuser la tendance à la baisse des prix du pétrole brut du Moyen-Orient et par voie de conséquence celle des produits pétroliers. En ce sens, un auteur américain, Sam Schurr, a souligné que les politiques respectives des Etats-Unis et de l'Europe occidentale, si contradictoires qu'elles apparaissent dans leur façon de juger le problème de la sécurité, ont entre elles « une subtile interdépendance en ce sens » que certaines des hypothèses de base de la politique récemment « formulée en Europe reflètent des conditions qui n'existeraient pas » si les Etats-Unis ne suivaient pas la politique qui fut la leur depuis « plusieurs années ». N'est-il pas vrai, en particulier « que les hypothèses faites (par les instances européennes) en ce qui concerne les » prix auxquels l'Europe pourrait acheter du pétrole sont basées sur « une situation du marché mondial fortement influencée par les restrictions sévères imposées à l'importation de pétrole étranger par » les U.S.A. » N'est-il pas vrai aussi, que l'excédent de capacité de production de pétrole aux Etats-Unis, que les instances européennes considèrent volontiers comme un élément fondamental de la sécurité d'approvisionnement de l'Europe en cas de crise, ne saurait être maintenu si les Etats-Unis renonçaient à la limitation de leurs propres importations ? Et l'auteur de conclure : « si, en effet, la politique » énergétique de l'Europe de l'Ouest dépend de l'actuelle politique » d'importation de pétrole des Etats-Unis, cela signifie qu'une politique de libre échange en Europe est, pour une part, basée sur une » politique protectionniste aux Etats-Unis. S'agirait-il seulement d'une » boutade, il n'y aurait aucun motif de s'inquiéter mais on est troublé par le fait que cette situation d'interdépendance n'est pas déli- » bérée, ce dont on n'a même pas conscience; l'équilibre de ces politiques, si un tel mot peut être employé, apparaît ainsi essentielle- » ment instable »; et d'autant plus instable pourrait-on dire que « la » poursuite de l'actuelle politique d'importation des Etats-Unis, » pierre angulaire de cette structure, ne peut pas être considérée comme acquise » (22).

La concurrence a été encore intensifiée par la lutte de plus en plus vive que se sont livrée, sur le marché européen, les grandes sociétés pétrolières internationales d'une part et les « indépendants » d'autre part qui tentaient d'y prendre position. Nous pensons, ici notamment, aux sociétés indépendantes qui exploitaient en Libye dans des conditions extrêmement favorables, tant du point de vue du coût technique de production et de transport du pétrole brut, voisin de celui du

(22) Extrait d'une communication de M. Sam SCHURR à la 127^e réunion de l'association américaine pour l'avancement des sciences, le 30-12-1960.

Moyen-Orient, que du point de vue des royalties calculées jusqu'en 1966 non pas sur les prix affichés, comme c'était la pratique au Moyen-Orient, mais sur les prix réels de vente.

Les Russes, de leur côté, ont ajouté à l'anarchie des prix en exportant du pétrole brut sur le marché européen à des prix (de dumping) (23) inférieurs de 20 à 30 % à ceux couramment pratiqués par les grandes sociétés.

Toutes ces circonstances expliquent, pour une part tout au moins, le véritable effondrement des prix des huiles de chauffage sur certains marchés européens à un niveau nettement inférieur à celui qui aurait suffi à permettre le déplacement de la production charbonnière indigène.

Mais l'évolution des prix, qu'on l'impute à l'élément fondamental que sont les conditions plus ou moins favorables de la production et des transports internationaux ou à des éléments accidentels qui, en l'occurrence, ont ajouté leurs effets aux précédents, ne saurait à elle seule rendre compte de la pression concurrentielle exercée par les produits pétroliers sur le charbon de la Communauté.

2° Les conditions de concurrence et la stratégie des pétroliers.

Dans cette lutte implacable, chaque partenaire a usé de toutes les armes qui étaient à sa disposition et force est bien de constater que l'arsenal des pétroliers était bien mieux fourni que celui des charbonniers. Il convient à ce propos de se reporter à l'analyse des conditions de la concurrence faite au chapitre V. Rappelons seulement les principaux éléments qui fondent la stratégie pétrolière.

Il y a un premier fait fondamental : à la diversité de l'industrie charbonnière s'oppose la relative unité du monde pétrolier dont l'activité, au niveau de grands groupes tout au moins, est intégrée verticalement de la production à la distribution et horizontalement pourrait-on dire par l'entente effective sinon officielle qui lie les sociétés dominantes. De là une action concertée aussi bien dans le domaine de la production qu'en matière de prix ; de là aussi la possibilité pour l'industrie pétrolière, suivant les circonstances et les nécessités de sa politique « de reporter ses bénéfices d'un stade à l'autre de ses activités, d'un produit à l'autre, d'une zone de vente à l'autre » (24).

(23) Il est en fait très difficile d'apprécier s'il s'est agi réellement de prix de dumping, c'est-à-dire inférieurs aux prix de revient majorés des frets. S'établissant entre 10 et 13 \$ la tonne fob-U.R.S.S. selon les pays de destination, rien ne prouve qu'ils n'aient pas suffi à couvrir intégralement les charges de recherches et d'exploitation, allégées, par rapport à celles des grandes sociétés pétrolières exploitant au Moyen-Orient, des impôts et royalties versés aux pays hôtes et de leur marge bénéficiaire considérable.

(24) M. P. GARDENT, *Le charbon, Panorama économique*, p. 168.

Les besoins en carburants n'augmentant que de 10 % par an environ, on pouvait avoir recours à deux solutions pour satisfaire cette demande en croissance régulière.

- L'une, qui eût ménagé les intérêts de la collectivité à moyen et à long terme compte tenu de l'éventualité de pénuries ou de crises, consistait à pratiquer le cracking maximum, comme c'est le cas aux Etats-Unis, pour tirer du pétrole brut le maximum de produits blancs tant pour alimenter le marché traditionnel des carburants que celui en plein développement des matières de base pour la chimie. Mais il en eût résulté inévitablement une forte réduction des possibilités d'écoulement du pétrole brut;
- l'autre, à l'inverse, compte tenu de la relative rigidité du marché des carburants, consistait à réduire le cracking au maximum et donc à adopter une structure de raffinage axée sur la production des produits noirs (28 % de fuel-oil lourd et 54 % tous fuel-oils dans le total des produits tirés du brut) de manière à concentrer sur le marché européen l'écoulement d'une production de pétrole brut en rapide croissance.

Conforme aux intérêts des grandes sociétés pétrolières qui y trouvaient le moyen de porter, au niveau le plus élevé, la valeur actuelle de leurs bénéfices futurs, cette dernière solution a prévalu en dépit de l'hypothèque qu'elle fait peser sur l'approvisionnement à moyen et long terme et en dépit du gaspillage certain qui en découle eu égard au rendement énergétique particulièrement faible du fuel-oil utilisé dans les appareils de chauffage par rapport aux autres emplois possibles du pétrole brut.

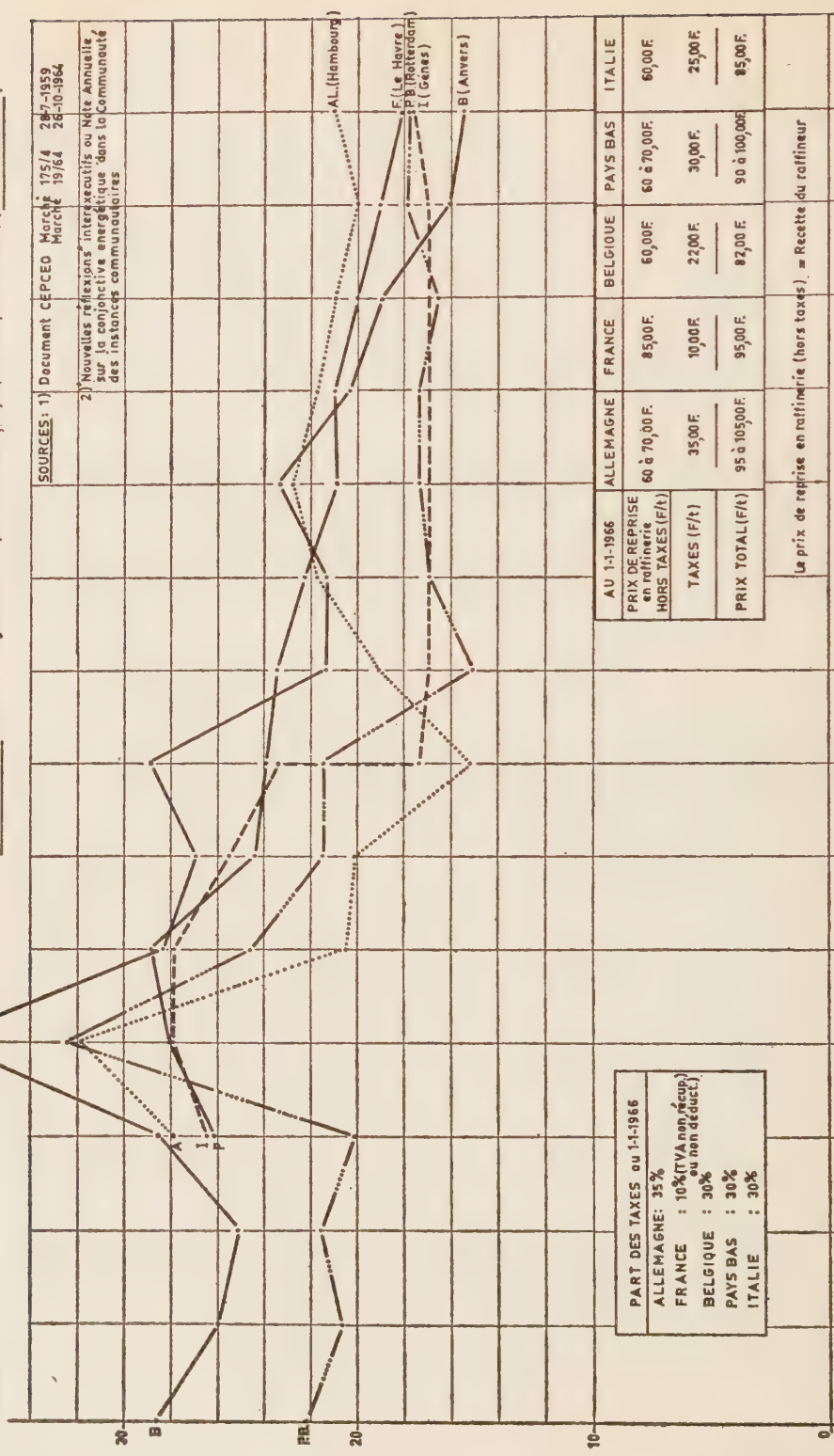
Sans doute a-t-il fallu consentir des sacrifices de prix importants pour écouler, à la cadence requise, ces produits lourds sur des marchés traditionnellement consommateurs de charbon. Mais ces sacrifices, outre qu'ils étaient permis et compensés dans la plupart des cas par les recettes substantielles et régulières tirées de l'exploitation du monopole des carburants, assuraient la conquête d'un marché nécessaire à l'écoulement d'une production de brut largement bénéficiaire (20 F environ/tonne).

Les graphiques joints illustrent cette stratégie. Ils montrent que sur le marché de la Communauté les prix départ raffinerie hors taxes des carburants tendent à se situer au niveau le plus élevé dans les pays de la Communauté où les prix des fuel-oils sont les plus bas, compte tenu des disparités dans les coûts d'approvisionnement respectifs en pétrole brut.

FUEL LOURD - MARCHÉ DE GROS - PRIX TOUTES TAXES COMPRISES DÉPART RAFFINERIES

PRIX EFFECTIFS en ordre de grandeur sauf pour la FRANCE, et jusqu'en 1960 pour l'ITALIE. (PRIX OFFICIELS)

En \$/tonne



SOURCES: 1) Document CEECO Marché 175/4 28-7-1959
Marché 19/64 28-10-1964

2) Nouvelles réflexions intersectorielles ou Nite Annuelle sur la conjonctive énergétique dans la Communauté des instances communales

PART DES TAXES au 1-1-1966	
ALLEMAGNE:	35%
FRANCE :	10% (TVA non récup.)
	au non déduct.
BELGIQUE :	30%
PAYS BAS :	30%
ITALIE :	30%

AU 1-1-1966	ALLEMAGNE	FRANCE	BELGIQUE	PAYS BAS	ITALIE
PRIX DE REPRISE en raffinerie	60 à 70,00 F.	85,00 F.	60,00 F.	60 à 70,00 F.	60,00 F.
HORS TAXES (F/t)					
TAXES (F/t)	35,00 F.	10,00 F.	22,00 F.	30,00 F.	25,00 F.
PRIX TOTAL (F/t)	95 à 105,00 F.	95,00 F.	82,00 F.	90 à 100,00 F.	85,00 F.

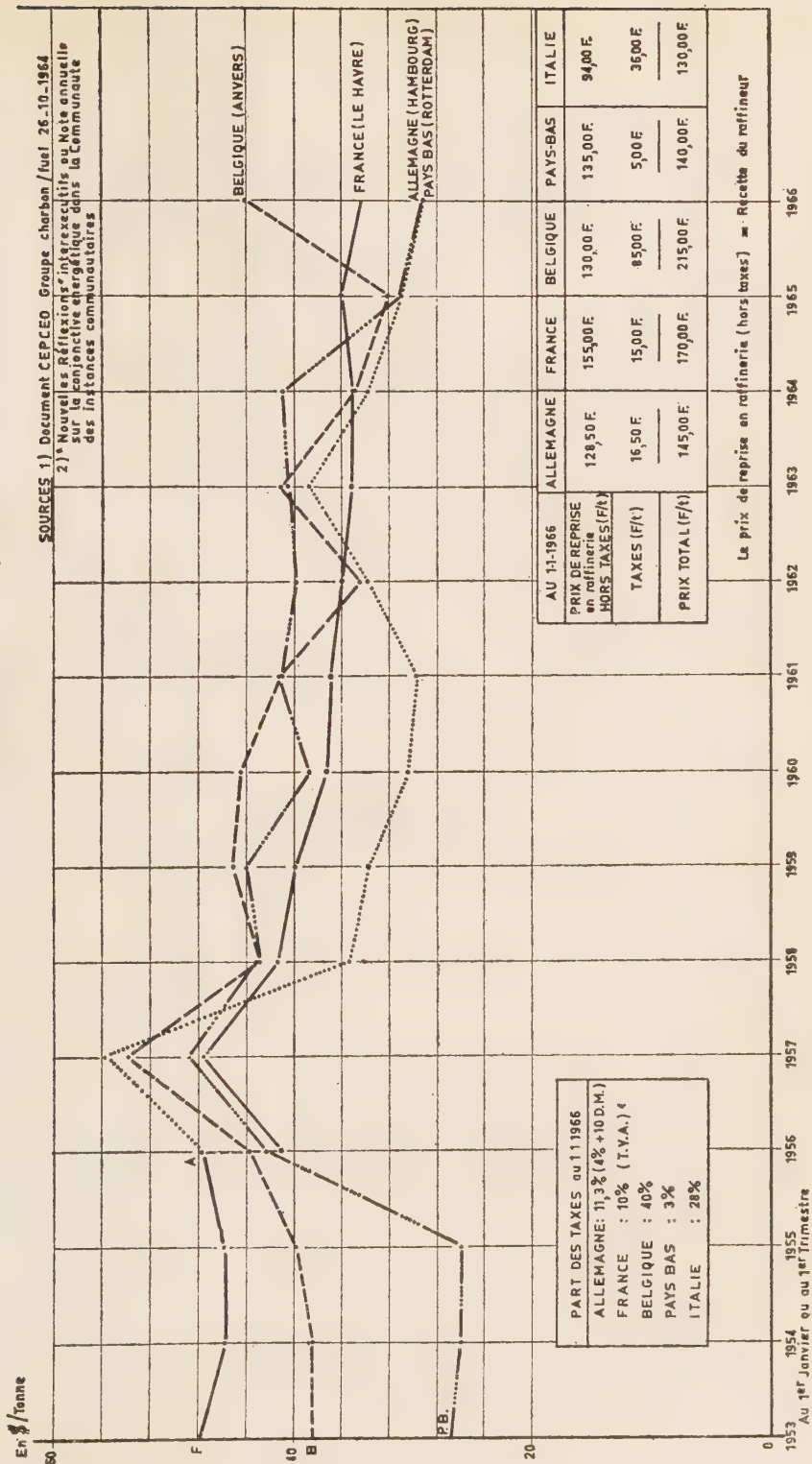
Le prix de reprise en raffinerie (hors taxes) = Recette du raffineur

1954 ou 1er trimestre 1955
1955 ou 1er trimestre 1956
1956 ou 1er trimestre 1957
1957 ou 1er trimestre 1958
1958 ou 1er trimestre 1959
1959 ou 1er trimestre 1960
1960 ou 1er trimestre 1961
1961 ou 1er trimestre 1962
1962 ou 1er trimestre 1963
1963 ou 1er trimestre 1964
1964 ou 1er trimestre 1965
1965 ou 1er trimestre 1966
1966 ou 1er trimestre 1967
1967 ou 1er trimestre 1968

FUEL LÉGER - MARCHÉ DE GROS
PRIX TOUTES TAXES COMPRISES DÉPART RAFFINERIES

PRIX EFFECTIFS sauf pour la FRANCE (PRIX OFFICIELS)

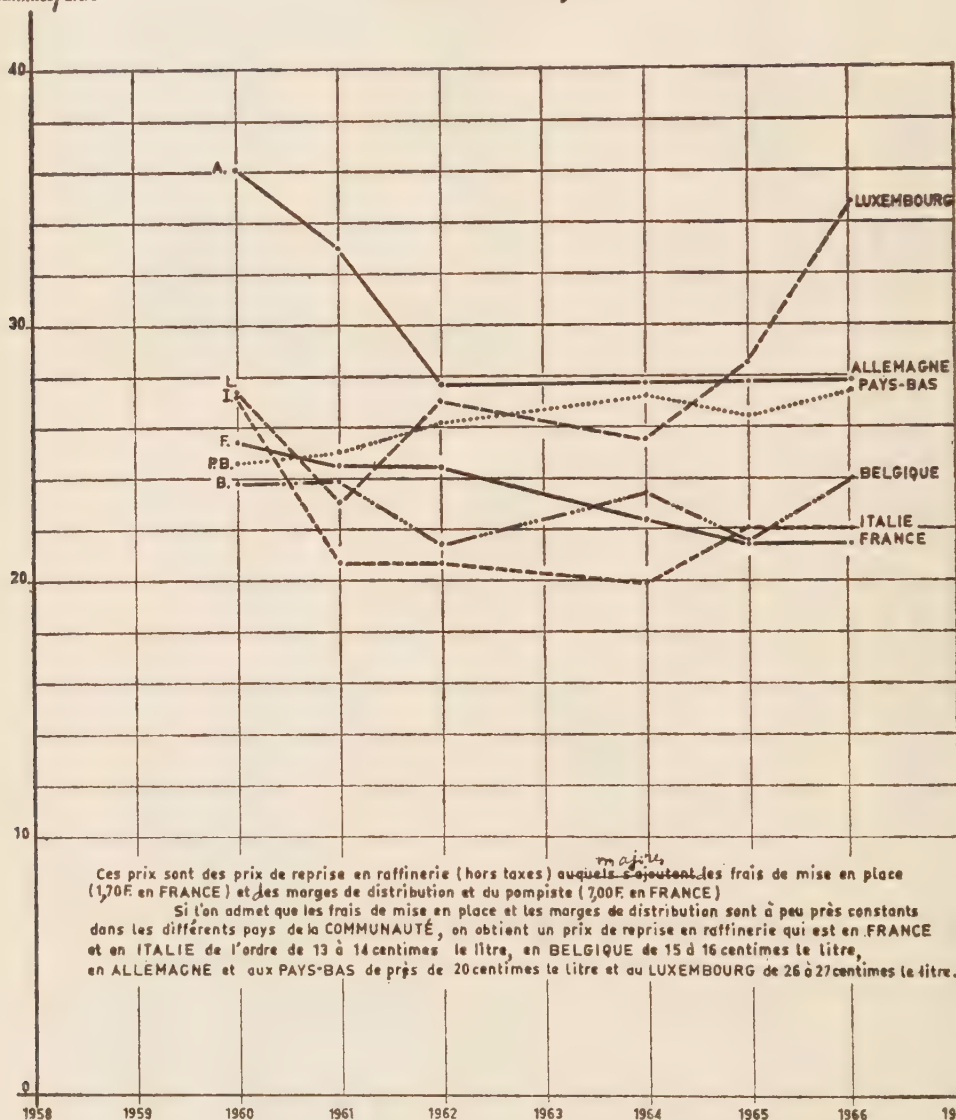
FUEL LÉGER : Densité 0,83



PRIX (hors taxes) DE L'ESSENCE DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ

En Centimes/Litre

ESSENCE : Densité 0,750



La détermination du niveau des prix des fuel-oils lourds par le niveau des prix des carburants apparaît mieux encore dans le bilan schématique de valorisation des produits principaux tirés du pétrole brut que nous présentons ci-après pour la France.

Produits	I	II	III	IV
	Structure de raffinage	Prix de re-prise en raffin. HT (*) en F/t	I × II	Prix moyen de valorisation
Essence	8 %	170	1.360	127 F/t soit 10.640 83,7
Super carburant ...	8,6 %	215	1.850	
Gas-oil	10,3 %	130	1.340	
Fuel-oil domest. ...	29 %	130	3.770	
Fuel-oil lourd	27,8 %	83,5	2.320	
	83,7 %		10.640	

(*) HT : hors taxes.

Le prix moyen de valorisation laisse donc aux sociétés une marge bénéficiaire très faible par rapport au coût moyen que l'on peut estimer en ordre de grandeur à 120 F/t, coût qui se décompose comme suit en F/t :

Prix cif du pétrole brut	90
Pertes de raffinage et consommation propre des raffineries	9,9
Coût de raffinage	20
TOTAL	119,9

C'est donc la faculté laissée aux sociétés pétrolières d'exploiter une position de monopole de fait sur le marché des carburants qui leur permet de reporter sur l'essence, produit qui laisse une marge bénéficiaire importante, l'ensemble des charges d'amortissement imputables au raffinage et de vendre le fuel-oil lourd à un prix inférieur au prix cif Europe du pétrole brut.

Cette stratégie de prix assure aux filiales des grandes sociétés pétrolières la conquête du marché communautaire des combustibles tout en leur garantissant, au niveau du bilan consolidé des sociétés

mères, la rémunération importante récoltée au stade de la production de pétrole brut.

La Haute Autorité elle-même n'a-t-elle pas reconnu que les prix actuellement pratiqués pour le fuel-oil sont « nettement inférieurs aux « coûts à long terme les plus bas », qu'ils « correspondent en réalité « au coût de la tonne supplémentaire ex-Moyen-Orient acheminée à « des taux de fret "spot" et sans couverture des frais de raffinage » et qu'« en d'autres termes, ce sont des prix d'excédents comportant « l'abandon de la rémunération normale du capital investi sur l'en- « semble de la chaîne d'approvisionnement » (25).

Enfin, nous l'avons vu, à tous ces avantages les sociétés pétrolières ajoutent la faculté de vendre en période de pléthore à des prix très faibles couvrant juste les charges proportionnelles (à peine 25 % de leur prix de revient), à condition de différer dans le temps leurs amortissements. C'est dire que l'industrie capitaliste l'emporte nécessairement en régime de concurrence sur l'industrie de main-d'œuvre, son prix de revient dû-il être le plus élevé à long terme.

Structure des coûts, structure de la production, structure même de l'industrie pétrolière, autant d'éléments qui donnent à la production et aux prix des produits pétroliers une souplesse à laquelle ne saurait prétendre, en aucun cas, le charbon des pays d'Europe occidentale dont la rigidité de production et de prix n'est plus à démontrer. Or, il est indéniable que le produit le plus souple à tous égards est, son coût de développement dû-il être supérieur à long terme, le plus apte en régime libéral à tirer profit de l'équilibre toujours fragile d'un marché tel que celui de l'énergie caractérisé par une tension permanente entre l'offre et la demande, à court terme parce que la seconde est très instable par rapport à la première, à long terme parce que la première est très difficilement prévisible par rapport à la seconde.

3° Le processus de la dégradation charbonnière.

Tout a été dit sur le processus technique de cette dégradation.

Rappelons seulement que les accroissements de rendement fond, pour élevés qu'ils aient été et qu'ils soient encore dans les mines de la Communauté — le rendement fond a en moyenne doublé dans les houillères de la Communauté de 1950 à 1966 — n'ont pu compenser les augmentations des charges salariales. Tandis que l'indice des coûts salariaux est monté de 100 en 1954 à 206 en 1964, l'indice du rendement poste au fond n'a progressé que de 65,4 %; il en est résulté, quelqu'ait été l'effet bénéfique de l'effort de rationalisation, une

(25) XI^e Rapport général, chapitre II, n° 169, p. 168.

augmentation continue des coûts et il ne fut plus possible à partir de 1960 d'en répercuter entièrement les effets dans les prix sous peine d'aggraver la position concurrentielle déjà menacée des charbons communautaires.

	Coût de revient par tonne 1954 = 100 Variations annuelles		Recette par tonne 1954 = 100 Variations annuelles	
1955	101,4	+ 1,4	101,9	+ 1,9
1956	105,3	+ 3,9	107,3	+ 5,3
1957	115,6	+ 9,8	115,6	+ 7,7
1958	116,1	+ 0,4	114,9	— 0,7
1959	108,7	— 6,4	109,5	— 4,7
1960	106,4	— 2,1	107,9	— 1,4
1961	112,7	+ 5,9	110,4	+ 2,3
1962	115,8	+ 2,6	112,8	+ 2,3
1963	119,5	+ 3,4	117,9	+ 4,5
1964	121,6	+ 1,8	119,4	+ 1,3
1965	128,9	+ 6,0	121,2	+ 1,5

Dès lors, le déficit croissant des charbonnages qui résultait inévitablement de cette situation allait être comblé par des subventions étatiques, en même temps que la plupart des gouvernements acceptaient, de propos plus ou moins délibéré, la régression de la production indigène de charbon sans, semble-t-il, envisager sérieusement d'autres limites à cette retraite que celles fixées par les possibilités économiques et sociales de reconversion ou plus subtilement par le souci de conserver à certaines industries de base un approvisionnement garanti tout en les faisant bénéficier d'un prix inférieur au prix mondial. C'est toute la philosophie de la décision 1/67 (cf. 2^e partie, chapitre II, section IV, § 3 B 1 b).

4^o Les réactions des gouvernements.

Paradoxalement, loin de porter remède à cet état de fait, les interventions des Etats européens, comme celles des instances communautaires, l'ont plutôt aggravé en mettant à la disposition de l'industrie pétrolière des armes supplémentaires. On doit reconnaître, d'abord, qu'en dépit des dispositions formelles du Traité de la C.E.C.A. qui, dans le cadre d'un marché transparent, rétablissaient le principe de la liberté des prix, jamais les producteurs de charbon de la Communauté n'ont eu la possibilité effective de profiter de cette liberté. Aux époques

mêmes de conjoncture favorable, où les conditions du marché eussent permis un relèvement des prix du charbon, ils ont été victimes des interdicts des gouvernements pour lesquels le prix de l'énergie a toujours été et continue d'être, par croyance plus que par raison, un prix pilote dont tout glissement comporterait un risque d'inflation. En fait, loin de provoquer l'inflation, les houillères en ont plus que d'autres industries subi les effets. En ce domaine des prix, leurs concurrents, en revanche, échappaient à toute autre contrainte que celles qu'ils s'imposaient eux-mêmes pour conquérir des débouchés au rythme requis par le développement de leur production de pétrole brut.

Aux termes du Traité de Paris, les producteurs de charbon furent en outre tenus, pour éviter toute discrimination, à publier et respecter des barèmes de prix assurant un prix départ mine uniforme à tous les consommateurs placés dans des conditions d'achat (qualité, tonnage, régularité) comparables, à l'exception près des alignements de prix tolérés mais conçus comme une pratique défensive et limitée. Cette obligation, bien que cela soit encore contesté aujourd'hui par les Pays-Bas, devait, pour recevoir son plein effet, s'étendre aux tarifs des transports dans la mesure même où la concurrence s'exerce non pas au stade des prix départ mais à celui des prix rendu chez le consommateur. Chaque consommateur devait ainsi avoir la faculté de choisir en connaissance de cause le fournisseur qui lui consentait le meilleur prix et chaque producteur celle d'établir et de réviser ses barèmes de prix pour conserver, acquérir ou abandonner, en connaissance de cause, tel client à la frontière de son marché. Cette transparence du marché constituait, à coup sûr, un des apports les plus originaux du Traité de Paris (cf. plus loin) ; encore eût-il fallu qu'elle s'étendît à l'ensemble du marché énergétique. Limitée au charbon, elle fut au contraire une arme nouvelle offerte aux pétroliers auxquels, à chaque instant, était donnée la faculté de connaître en tout point du marché les prix de leurs concurrents et d'y adapter les leurs en toute liberté et selon leur volonté plus ou moins accusée de se substituer à eux. Les handicaps naturels du charbon se trouvaient ainsi renforcés dans une mesure considérable comme a pu le montrer une étude des services économiques des Charbonnages de France portant sur le marché des combustibles industriels du bassin lorrain : « au cours des quinze années à dater de la mise en exploitation des raffineries de Strasbourg et dans la perspective de l'expansion des besoins globaux d'énergie au taux admis par le Commissariat général au Plan, ce bassin pourrait soit conserver son écoulement, voire le développer de près de 10 %, soit le voir diminuer de plus de 50 % suivant que, et toutes choses égales par ailleurs, les raffineries seraient astreintes, comme le sont les houillères, à respecter un barème unique de

« prix départ raffinerie, ou, au contraire, qu'elles useraient de façon systématique de la possibilité de pratiquer en chaque point du marché le prix juste nécessaire pour enlever la commande. On ne saurait montrer plus clairement combien cette situation est défavorable au charbon » (26).

Certes, on manifesta bien l'intention, à diverses reprises et à divers niveaux, d'endiguer la puissance de ce flot d'hydrocarbures qui, à l'occasion du fléchissement temporaire de la conjoncture économique, devait révéler brutalement en 1958 la position précaire du charbon communautaire. A défaut d'une action communautaire (déclaration par la Haute Autorité de l'état de crise manifeste et établissement d'un régime de quotas de production) à laquelle le Conseil de ministres de la C.E.C.A. refusa son approbation, on vit les gouvernements prendre chacun pour son compte et en fonction de sa propre situation, diverses mesures sur lesquelles nous aurons à revenir. Retenons simplement ici que les principales mesures prises en faveur des houillères par les différents pays charbonniers de la Communauté, qu'il s'agisse d'une aide directe (27) ou d'une aide indirecte (28), n'eurent qu'une efficacité tout à fait réduite. Les produits pétroliers ont, en effet, continué à se développer au même rythme que précédemment.

Il ne s'agit pas, ici, de mettre en question la nécessité de l'expansion des produits pétroliers dans un contexte économique où les besoins suivent, grosso modo, la progression très rapide du produit national et où les possibilités indigènes de production charbonnière ne sont pas extensibles à souhait. Il convient, toutefois, de souligner que les gouvernements de la Communauté ont renoncé à choisir une politique énergétique mesurée qui n'aurait laissé aux énergies importées que la couverture des besoins nouveaux et eût permis du même coup de maintenir, sinon d'accroître, les capacités indigènes de production charbonnière. Cette politique supposait que l'on se donnât les moyens efficaces, sous quelque forme que ce soit, de contrôler la

(26) Bulletin d'information n° 8 du C.E.P.C.E.O. « Les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté ».

(27) En Allemagne, droit de douane de 20 DM par tonne assorti d'un contingent libre de droit de 5 Mt. Incitations financières et fiscales à la consommation de charbon dans les centrales électriques ; contrôle de l'importation de charbon des pays tiers en Belgique et aux Pays-Bas par un régime de licence et en France contrôle des importations par l'A.T.I.C. ; enfin, subventions dans tous les pays.

(28) En Allemagne, taxe de 10 DM par tonne sur les fuel-oils domestiques et de 25 DM/t sur les fuel-oils lourds, plus récemment auto-limitation par les sociétés pétrolières du taux de croissance des produits pétroliers combustibles ; en France, limitation à 5 % des rabais sur les fuel-oils — limitation suspendue depuis juillet 1964 dans le cadre du plan de stabilisation — ; en Belgique et aux Pays-Bas, augmentation des droits frappant les produits pétroliers lourds, droits qui atteignent aujourd'hui plus de 30 %.

cadence d'expansion des produits pétroliers et le volume des importations de charbon. En fait, les Pouvoirs publics nationaux et communautaires, soit qu'ils n'aient pas voulu se heurter de front à la puissance des grandes sociétés qui, dans la plupart des pays intéressés, dominant le marché de l'énergie, soit qu'ils y aient trouvé un avantage immédiat quant au coût de l'approvisionnement, ont préféré opter pour une politique de marché largement ouvert.

Dans ce climat d'abandon, la seule question qui importe — mais est-il encore temps de la poser — est de savoir s'il est justifié ou non de conserver une production de charbon dans la Communauté, dût-il en résulter pendant quelques années encore un sacrifice financier, soit à la charge de la collectivité c'est-à-dire des contribuables sous la forme de subventions, soit à la charge des consommateurs sous forme d'un relèvement des prix de l'énergie ? C'est, en définitive, se demander si les conditions d'approvisionnement en énergie qui prévalent depuis quelque huit ans — abondance, disponibilité et bas prix des énergies importées par l'Europe occidentale — sont susceptibles de persister longtemps encore ou si des changements notables sont à prévoir. Seul l'examen des perspectives d'évolution du marché mondial de l'énergie peut fournir des éléments de réponse à cette question.

SECTION II

LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Difficulté et nécessité de la prévision.

Ce n'est pas sans appréhension que l'on doit aborder les perspectives d'évolution du marché mondial de l'énergie; ce marché est soumis à des influences si complexes que déjà l'explication de son évolution passée peut donner lieu à des interprétations largement divergentes. A plus forte raison toute exploration de l'avenir est-elle sujette à caution. Nous avons insisté sur les marges d'incertitudes que comporte toute prévision de la demande mondiale d'énergie suivant les hypothèses d'expansion démographique et de développement économique que l'on choisit comme prémisses. Il convient maintenant de souligner que l'appréciation anticipée de ce que pourraient être les disponibilités, les coûts et les prix et, d'une manière générale, les conditions de l'offre, est encore beaucoup plus aléatoire; cet aléa, nous l'avons vu, est une des caractéristiques fondamentales du monde énergétique. Comment connaître avec précision les découvertes qui seront faites en pétrole, gaz naturel et uranium ? Comment prévoir

les améliorations techniques susceptibles d'intervenir dans les productions des différentes formes d'énergie, dans la production nucléaire en particulier, et dans la mise en œuvre d'énergies nouvelles ? Comment supputer, enfin, l'équilibre politique à venir et les conditions d'échanges entre pays et continents ?

Toutefois, si aléatoire que soit la prévision dans ces domaines fondamentaux, elle n'en est pas moins nécessaire pour éclairer la décision politique qui, à défaut, se réduirait à un simple jeu de pile ou face. La définition de toute politique, à moins que les pouvoirs publics n'abdiquent leurs responsabilités propres, implique une certaine vision de l'avenir. Pour qu'elle soit valable, il suffit que cette vision prenne en compte les tendances fondamentales qui, à partir de ce qui est connu et de l'évolution probable, peuvent être dessinées. Notre analyse visera donc à dégager ces tendances. Qu'il s'agisse de l'abondance des ressources, de leurs coûts et de leurs prix, elle s'attachera à souligner au-delà même des données certaines les incertitudes qui se font jour et que toute politique cohérente doit, au premier chef, prendre en considération. Il s'agit de découvrir les causes profondes de l'évolution qui sont déjà à l'œuvre, mais dont les conséquences n'apparaîtront que plus tard.

Il va de soi, en outre, que l'évolution du marché de l'énergie ne peut se laisser expliquer et prévoir par des courbes d'offres et de demandes, si fouillées soient-elles. Les facteurs politiques y auront toujours un poids considérable en raison même du caractère stratégique et de première nécessité que présente la matière première énergétique. Si le jeu de l'offre et de la demande constitue l'armature de toute économie de marché, ce jeu peut être considérablement modifié dans la réalité par rapport au schéma théorique soit par les interventions des pouvoirs publics, soit par l'exploitation de positions dominantes au profit de certains opérateurs. Ces remarques justifient la place que nous accorderons dans notre analyse à l'examen des aspects politiques de l'équilibre énergétique.

Nous chercherons donc à passer en revue, dans une première partie, les possibilités en quelque sorte physiques d'adaptation de l'offre à la demande mondiale d'énergie et leur répercussion sur les coûts et les prix en se plaçant dans l'hypothèse d'un marché mondial où les seules contraintes résulteraient de la limitation des ressources naturelles. Dans une seconde partie, nous aborderons l'examen des contraintes économiques et politiques susceptibles d'influer sur les disponibilités et les prix de l'énergie. Il va de soi que, dans la réalité, ces types de contraintes exercent simultanément leurs effets. Nous les avons distingués seulement pour faciliter l'analyse.

I. — L'abondance d'énergie ou les aspects quantitatifs de l'équilibre énergétique mondial.

A. — Question préalable : LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT A-T-ELLE ENCORE UN SENS ?

C'est la question posée et tranchée sans ambiguïté par la négative dans un éditorial très brillant de la *Revue Française de l'Energie*, de novembre 1966.

La volonté des pouvoirs publics de préserver une richesse énergétique pour les prochaines générations, n'est-elle pas superflue dès lors que l'épuisement à long terme des disponibilités énergétiques paraît inévitable ? Il est bien vrai qu'à la cadence actuelle de la croissance des besoins, le capital énergétique de l'humanité semble tout à fait dérisoire. « La transformation intégrale en énergie de la matière du globe, dans l'hypothèse d'un rendement de 100 % suivant la formule d'Einstein $E = Mc^2$, ne nous laisse augurer que 6 à 7 siècles avant l'évanouissement total de la planète » (29). L'extrapolation des rythmes actuels de croissance démographique n'est d'ailleurs pas moins alarmante.

Mais, parce que à vues humaines la pénurie paraît inévitable et les perspectives d'évolution apocalyptiques, est-on fondé pour autant à gaspiller, dans l'instant, la richesse propre dont on dispose en relative abondance, et abdiquant toute responsabilité vis-à-vis des générations futures, à s'en remettre « à Dieu, à la Nature ou à l'Homme de l'avenir lointain du miracle hominien » (29).

Dieu, que l'on sache, ne fait pas de miracle tous les jours, surtout pas pour sanctionner la prodigalité des hommes.

La Nature ne peut donner que ce qu'elle a.

Enfin, si puissant que soit son génie inventif, n'appartient-il pas d'abord à l'homme de ne pas présumer de ses forces et d'user avec tempérance des richesses de la création ? Une famille devrait-elle gaspiller sa fortune d'autant plus rapidement qu'elle en pressent l'insuffisance pour assurer l'établissement et peut-être la survie de sa postérité trop nombreuse ? La pauvreté relative appellerait-elle irrémédiablement la prodigalité ?

Sous le prétexte que l'avenir, à long terme, ne semble pas assuré et il ne le sera jamais à vue humaine, doit-on, sans plus compter, prendre le maximum de risques dans le présent et écourter ainsi le temps qui nous sépare de la catastrophe ? A vrai dire, des prévisions comme celles-ci qui débouchent sur l'absurde, loin de libérer l'homme de toute responsabilité, devraient à notre sens, le conduire à réflé-

(29) *Revue française de l'Energie* de novembre 1966, p. 2.

chir aux contradictions de la croissance — croissance que notre monde a érigée en valeur absolue — et peut-être à en tempérer le rythme ?

Est-il plus raisonnable, à court terme, de remplacer la foi en Dieu, en la Nature ou en l'Homme par la foi au Pétrole et à l'Energie Nucléaire ? Peut-on vraiment affirmer que ces ressources d'énergie, à échéance de 20 ou 40 ans, pourront faire face et surtout peut-on affirmer en ce qui concerne le pétrole qu'il fera face aux besoins, aux prix actuels ? S'il s'agit, en effet, de rechercher avant tout les conditions permettant à l'économie européenne d'être compétitive, il serait bon d'être assuré que les prix du pétrole importé — auquel on est disposé à sacrifier le charbon indigène — resteront stables, ou du moins que le rapport de prix entre énergies concurrentes ne subira pas de modification.

Aussi, est-ce une tâche essentielle pour les pays d'Europe occidentale, dont la dépendance à l'importation risque de s'accroître plus qu'il est nécessaire en raison des pressions diverses qui s'exercent sur les pouvoirs publics en faveur d'une politique de « marché ouvert », d'apprécier si l'avenir sera marqué comme le présent du signe de l'abondance, ou si, dans un temps assez rapproché pour qu'il mérite d'être considéré, des tensions pourraient se produire qui seraient susceptibles de modifier radicalement le rapport de prix actuel entre l'énergie importée et l'énergie indigène.

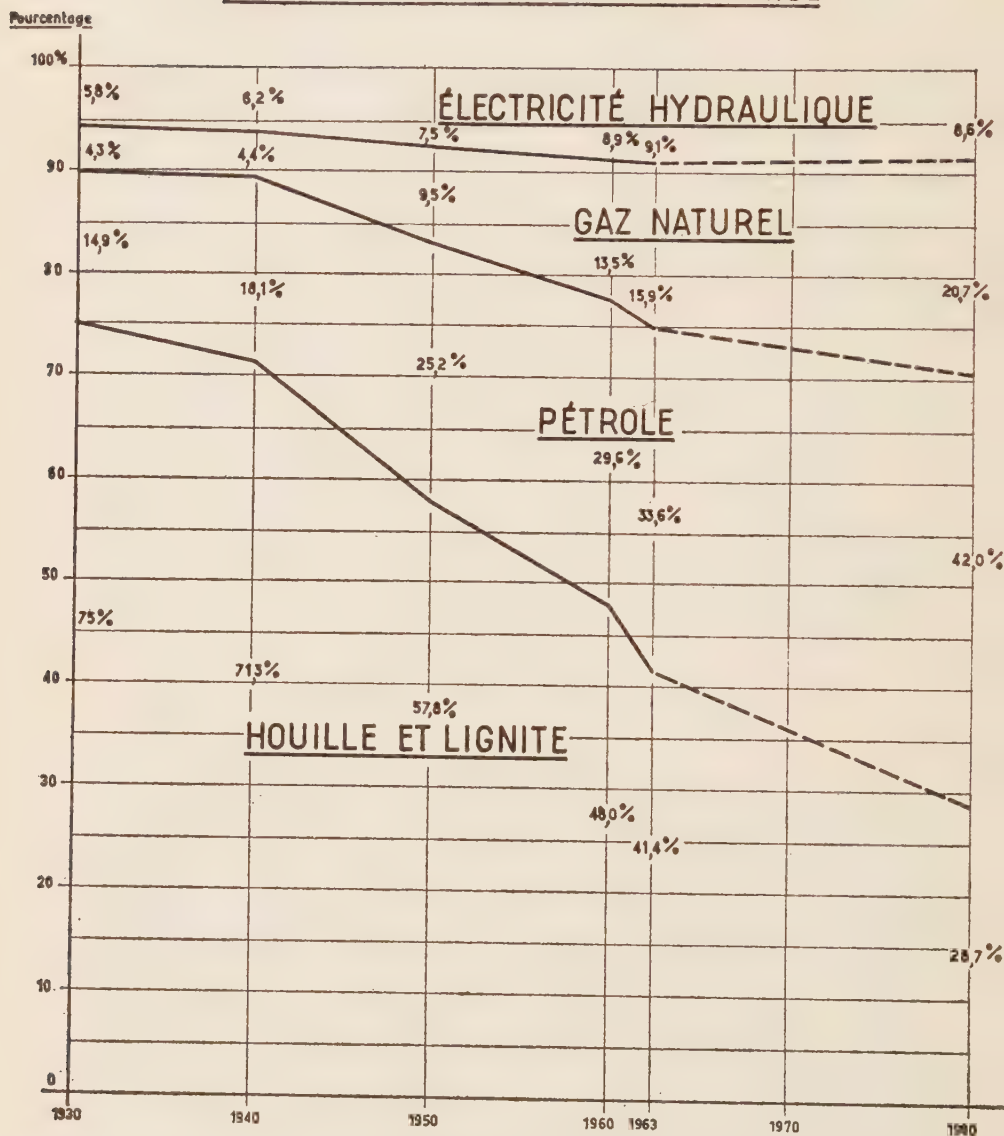
B. — APPROCHE GLOBALE DES PERSPECTIVES ÉNERGÉTIQUES MONDIALES.

Nous rappelons, d'abord, que la consommation cumulée du monde en énergie de 1965 à l'an 2000, telle qu'elle ressort de la plupart des prévisions, s'établit à quelque 400 ou 450 Mds de tec, soit en 35 ans environ 3 fois ce que l'humanité a consommé durant les 100 dernières années, et ceci en supposant un rythme de développement très modéré dans le tiers monde; c'est dire que le problème de l'approvisionnement énergétique a changé de dimension et qu'il justifie, plus que par le passé, certaines appréhensions.

Sans doute les réserves d'énergie, si on les considère dans leur ensemble (3 à 4.000 Mds de tec - cf. Chapitre sur les réserves), apparaissent-elles largement suffisantes pour couvrir toute demande supputable jusqu'à la fin du siècle et bien au-delà, mais cette comparaison globale, si rassurante soit-elle, n'a pas une grande signification.

Le point essentiel à considérer dans un bilan mondial est que l'orientation actuelle de la politique énergétique, dans la plupart des pays, tend à accorder aux hydrocarbures une place prépondérante sur

PARTS DES DIFFÉRENTES FORMES D'ÉNERGIE DANS L'APPROVISIONNEMENT DU MONDE



En 1980, pour le monde libre seulement, les parts respectives des différentes formes d'énergie s'établiraient suivant les prévisions comme suit :

HOUILLE et LIGNITE : 20,6% PÉTROLE : 52,5% GAZ NATUREL : 19% ÉLECTRICITÉ HYDRAULIQUE : 7,9%

le marché. Or, ce sont précisément les sources d'énergie dont les réserves sont de beaucoup les plus limitées.

Si l'on admet, à la suite de l'Interexécutifs communautaire (30), que la part des hydrocarbures dans l'approvisionnement mondial (actuellement 50 %) devrait s'élever à plus de 60 % en 1980 et si l'on fait l'hypothèse supplémentaire que cette part demeurerait constante jusqu'à la fin du siècle, les ressources actuellement prouvées de pétrole et de gaz naturel (90 Mds de tec) seraient épuisées entre 1980 et 1985 et devraient être accrues de 180 Mds de tec environ pour satisfaire la demande jusqu'à l'an 2000.

Pour le seul pétrole, si sa part dans l'approvisionnement mondial (40 % actuellement) devait approcher comme le prévoit l'Interexécutifs (50 % en 1980, les réserves actuellement prouvées (50 Mds de t) seraient épuisées à cette date à concurrence de 80 % et devraient être accrues de 90 Mds de t pour satisfaire une fraction équivalente (50 %) de la demande d'énergie jusqu'à la fin du siècle.

Encore convient-il d'ajouter que ces chiffres seraient à majorer de 200 Mds de tec pour les hydrocarbures et de 100 Mds de tonnes pour le pétrole, si l'on voulait, en 2000, avoir encore en réserve 15 ans de production au niveau alors atteint.

C'est dire que la sécurité physique d'approvisionnement que l'on attend du pétrole repose essentiellement, dès avant 1980 et surtout au-delà, sur des espoirs d'amples découvertes dont personne ne saurait assurer à l'avance qu'ils se réaliseront. Signalons, à titre indicatif, qu'un expert américain parmi les plus qualifiés, M. King Hubbert (31), estimait en 1962 à 1.250 Mds de barils (32) ou 180 Mds de t, dont

(30) Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne, 1966, et graphique joint (p. 220).

(31) Chairman of the Energy Resources Study dans le rapport au « Committee on Natural Resources » intitulé « Energy Resources », publié en 1962. A noter que l'O.C.D.E. dans son dernier rapport « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs » fait référence explicitement aux estimations de cet auteur quant aux réserves de pétrole aux U.S.A.

(32)	Réserves ultimes en Mds de barils	% du total
Etats-Unis (off shore inclus)	175	14
Reste de l'Amérique du Nord	45	3,6
Amérique du Sud	80	6,4
Europe (sans U.R.S.S.)	13	1,1
U.R.S.S.	200	16
Moyen-Orient et Afrique du Nord	300	24
Indonésie	30	2,4
Australie	3	0,2
Reste de l'Asie	24	1,9
Aires Off Shore (U.S.A. exclu)	380	30,4

120 Mds resteraient à découvrir, l'ensemble des réserves pétrolières prouvées et possibles récupérables dans le monde. Il en inférait une courbe de production cumulée dont le sommet se situait vers l'an 2000 correspondant alors à une production annuelle de 1.800 Mt. Les estimations de Wellings (33), un peu plus optimiste quant aux découvertes à faire (205 Mds de t), le conduisent à établir une courbe de production cumulée qui atteindrait son point haut en 2000 avec 2,7 Mds de t d'extraction annuelle (34).

Nous sommes encore loin des 3 à 3,5 Mds de t de production annuelle que l'Interexécutifs, dans ses « Nouvelles réflexions sur les Perspectives énergétiques à long terme » prévoit, dès 1980, en s'interdisant, il est vrai, toute investigation au-delà. Or, c'est cet au-delà qui pose les véritables problèmes et soulève des incertitudes considérables. Le problème apparaît d'autant plus grave que plus rapide sera la progression de la production annuelle de pétrole et plus proche dans le temps le point maximum qu'elle pourra atteindre, plus rapide aussi sera la régression de cette production en fonction d'un volume de réserves pétrolières de toute façon limité.

L'O.C.D.E., dans son dernier rapport, « Politique de l'Energie - Problèmes et Objectifs », ne procède pas autrement que l'Interexécutifs. Limitant son exploration de l'avenir à 1980, elle s'autorise ainsi à affirmer, sans grande chance d'être démentie, que les ressources énergétiques mondiales semblent largement suffisantes « pour couvrir, dans la période considérée, toute demande prévisible à des coûts qui ne diffèreraient pas sensiblement de ceux d'aujourd'hui ». Cette instance peut donc être d'autant plus affirmative qu'elle limite le cadre de son analyse dans le temps et qu'en matière de pétrole elle se fonde pour l'au-delà sur une des estimations les plus élevées (35) qui porte le chiffre des réserves finales à « 10 fois le niveau des réserves actuellement prouvées ». Pour lever toute appréhension, il lui suffit de conclure que « d'après l'expérience du passé il y a lieu de croire que des nouvelles réserves de pétrole seront découvertes et qu'elles permettront de répondre à un accroissement prévisible de la demande mondiale bien au-delà de la période considérée » (36). Mais une politique cohérente ne doit-elle pas porter ses regards un peu plus loin et ne se doit-elle pas surtout d'être un peu plus rigoureuse ?

(33) *The Oil Industry tomorrow*, édité par M. J. Wells, publié par l'Institut Of Petroleum, Londres, 1962.

(34) Estimation jugée assez prudente par M. PERRODON, chef du Département géologique central de l'E.R.A.P. ; cf. *Géologie du Pétrole*, p. 411.

(35) Estimation de L. G. Weeks.

(36) O.C.D.E., paragraphe 81, *in fine*, « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs ».

A vrai dire, s'il reste encore dans le monde bien des zones inexploitées, notamment en U.R.S.S., au Canada, en Chine, en Afrique et en Amérique du Sud, nombre de géologues n'en considèrent pas moins que beaucoup des gisements pétroliers les plus favorables ont, d'ores et déjà, été reconnus (37) et qu'en conséquence la nécessité de sonder plus profond dans la terre pour trouver de nouvelles réserves s'imposera inéluctablement comme c'est déjà le cas aux États-Unis et au Moyen-Orient. Ils reconnaissent aussi qu'au fur et à mesure que l'on s'approfondit, les chances de trouver du pétrole diminuent et le coût de la recherche, sinon de l'exploitation, augmente à vive allure.

Quant aux récupérations secondaires dans les gisements déjà exploités et aux exploitations off shore que l'on invoque de plus en plus fréquemment (38) pour écarter le spectre de la pénurie, les milieux pétroliers eux-mêmes conviennent de leurs coûts très élevés (39). En outre, l'application systématique de méthodes de récupérations secondaires n'augmenterait guère que de 20 à 30 % les ressources actuellement prouvées, ce qui n'est pas décisif à l'échelle des besoins.

En ce qui concerne les possibilités ouvertes par l'énergie nucléaire, nous renvoyons au Chapitre IV.

En définitive de cette première approche globale du problème, il ressort qu'il serait sans doute imprudent pour l'Europe occidentale et pour la Communauté de sacrifier au mythe de l'abondance d'énergie ses propres capacités de production charbonnière, et ses propres réserves de gisements, qui, même si elles paraissent limitées dans certains pays, sont encore considérables pour l'Europe occidentale prise dans son ensemble. Qu'il s'agisse des quantités ou des prix il paraît, en effet, indéniable que l'avenir de la production pétrolière, sur laquelle on fait reposer tous les espoirs, n'est rien moins que certain. Dire que les tonnages de charbon européen, aujourd'hui en cause, ne représenteront qu'une faible part de la consommation d'énergie de l'époque considérée ne nous paraît pas non plus en justifier l'abandon. En cas de tension sur les approvisionnements, si faible que soit la part des sources d'énergie indigènes dans la consommation d'énergie de l'épo-

(37) PERRODON, *Géologie du Pétrole*, p. 415 : « Nous devons être bien conscients que les exploitations les plus faciles sont maintenant réalisées et que les problèmes qui nous restent sont certainement les plus difficiles et les plus coûteux.

« Dans ces conditions, on a tout lieu de penser que, de plus en plus, la question du prix de revient, notamment dans les opérations en mer, entrera en jeu bien avant l'épuisement physique des ressources d'hydrocarbures, et que les facteurs économiques imposeront un abatement important sur les volumes des ressources existantes. »

(38) LOUDON, « Regard sur l'avenir », *Revue française de l'Energie*, n° 117 de février 1966.

(39) *P.P.S.*, février 1966.

que considérée, celles-ci n'en auront que plus de prix en tant que richesses marginales (cf. dernière section de ce chapitre).

C. — APPROCHE RÉGIONALE DU BILAN ÉNERGÉTIQUE MONDIAL EN 1980.

L'approche globale que nous avons tentée sous B demande à être précisée et nuancée pour tenir compte des perspectives d'équilibre énergétique dans chaque grande région du monde et des conditions de l'équilibre global. Il va de soi que cet équilibre implique tout d'abord que les régions excédentaires puissent, compte tenu de leurs besoins et de leurs possibilités de production, assurer, sur le plan des quantités, l'approvisionnement des régions déficitaires.

1. — *Le déficit des pays industrialisés du monde libre.*

a) *L'Amérique du Nord.*

Parce qu'elle consomme et produit plus de 30 % des disponibilités énergétiques du monde et 50 % environ de celles du monde libre, l'Amérique du Nord, quelle que soit sa politique énergétique, a une influence directe sur l'équilibre du marché mondial de l'énergie. Cette seule circonstance justifie que nous accordions à l'évolution de son économie énergétique une attention particulière. Elle le justifie d'autant plus que la politique énergétique du gouvernement des Etats-Unis est largement interventionniste et que l'éventualité d'une modification délibérée de cette politique fait peser sur l'économie énergétique du reste du monde libre une incertitude majeure. Qu'en serait-il, par exemple, à l'avenir, si ce continent qui, jusque-là, a satisfait sur ses ressources propres la quasi-totalité de ses besoins, devait ouvrir largement son marché aux énergies importées ?

Trois études récentes se sont efforcées de supputer cet avenir. Nous résumons, dans le tableau ci-après, leurs conclusions touchant l'évolution de l'offre et de la demande d'énergie.

Jusqu'à ce jour, cette région du monde est sans conteste, avec l'U.R.S.S., la plus richement dotée par la nature : un simple regard sur ses réserves (cf. Chapitre III) suffit à l'attester. Mais, à la différence de l'U.R.S.S., les Etats-Unis sont parvenus à un stade beaucoup plus avancé de l'exploitation de leurs ressources naturelles. Aussi, les meilleurs experts américains et souvent même les pouvoirs publics manifestent-ils quelque inquiétude quant à la possibilité, pour cette nation dominante, de trouver toujours sur son propre sol de quoi satisfaire des besoins en rapide croissance. La question est ainsi posée de savoir si les Etats-Unis continueront d'avoir les moyens nécessaires à la pour-

suite de leur politique actuelle qui, par souci de sécurité d'approvisionnement, limite le recours aux sources d'énergie étrangères et protège très efficacement la production indigène.

PRÉVISIONS D'APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE
DE L'AMÉRIQUE DU NORD EN 1980

Coeff. de conversion : 1 t. pétr. : 1,43 tec (*)

	O.C.D.E. (1)		Interexécutifs (2) Mtec		C.E.P.C.E.O. (3) Mtec (besoins sans soutes)
	Mtep	Mtec	(4)	(5)	
Besoins totaux	2.400	3.430	3.170	3.170	2.950
couverts s/ress. indig.	2.215	3.164	2.970	2.775	2.360 à 2.460
dont Charbon	540	771	725	725	600 à 650
Pétrole	750	1.071	1.055	860	580 à 600
Gaz naturel	725	1.036	985	985	880 à 900
Energie hyd. et nucl. .	200	286	205	205	300
Importations nettes					
dont Pétrole	185	266	200	395	500 à 600
Gaz naturel					
Charbon	— 210	— 300	— 175	— 65	— 50 à 100
Solde importateur net	— 25	— 34	25	330	400 à 500

(*) 1 tonne équivalent pétrole (tep) = 1,43 tonne équivalent charbon (tec).

(1) « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs », 1966.

(2) « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne », 1966.

(3) « Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale », mars 1966.

(4) Appel faible au Moyen-Orient.

(5) Appel fort au Moyen-Orient.

Charbon.

Il est indéniable que les Etats-Unis sont la région de l'O.C.D.E. la mieux fournie en ressources charbonnières (830 Mds de t). Néanmoins, leurs disponibilités aux coûts actuels dans la région des Appalaches, qui approvisionne plus de 80 % du marché intérieur et que de surcroît on peut seule considérer comme région ayant vocation à exporter, apparaissent relativement limitées : 14 Mds de t, dont 2,1 seulement exploitables par les méthodes les plus rentables (strip ou auger mines) (40). Le même rapport faisait état d'une hausse des prix du

(40) Rapport LASKY au Sénat américain, 21 septembre 1962, pp. 79 à 82.

charbon de 5 \$ à 10 \$/t en cas de développement rapide de la production.

D'autre part, le rapport Mc Kinney (41) n'envisageait un développement possible de la production jusqu'à 670 Mt métriques en 1975, en fonction de l'état de la technique supputable, que moyennant une hausse des coûts de l'ordre de 50 %.

Il ne semble pas, dès lors, que les accroissements de production prévus tant par l'O.C.D.E. (470 Mt en 1965 à 1.071 en 1980) que par l'Interexécutifs (8 à 900 Mt en 1980) puissent être réalisés, si tant est qu'ils le soient, sans augmentation sensible des coûts.

Le niveau des prix du charbon américain pourrait, en outre, être influencé par deux nouvelles circonstances. Si les prix du charbon, évalués en dollars constants, ont baissé aux Etats-Unis depuis 1949, ce fut jusqu'en 1961 tout au moins en concomitance rigoureuse avec une baisse de la production annuelle de 200 Mt ou de 30 %, baisse qui s'accompagna, bien évidemment, de la fermeture des mines les moins rentables. Dans la perspective d'un doublement de la production, comment éviter que bien des capacités marginales ne soient remises en exploitation et que les prix n'aient tendance, conformément à la loi du marché, à s'aligner sur le coût de ces mines marginales. Ce point de vue est confirmé par M. Routh, président d'une des grandes compagnies charbonnières américaines la « Pittson Co » : « Pour faire face à la demande, il est nécessaire de remettre en activité des exploitations marginales où les coûts de production sont élevés. Cela entraînera forcément une hausse des prix du charbon » (42).

Par ailleurs, le rapport des prix entre formes d'énergie qui fut longtemps défavorable au charbon s'établit aujourd'hui en sa faveur à la suite des hausses successives des prix du gaz. Si donc les prix de la thermie gaz et de la thermie pétrole ont tendance à augmenter dans les prochaines années, comme tout le laisse supposer en dépit d'un blocage temporaire des prix du gaz naturel, il serait surprenant que les prix de la thermie charbon ne suivent pas cette ascension.

En ce qui concerne plus spécialement les charbons à coke qui intéressent au premier chef l'Europe occidentale, divers signes donnent à penser que l'état des réserves de gisements pourrait poser, à relativement brève échéance, un problème de quantité et donc de prix (43). A

(41) Rapport au Congrès, octobre 1960, volume IV, p. 1520.

(42) *Saward's Journal* du 10 décembre 1966.

(43) *Saward's Journal* du 10 décembre 1966. — Cf. aussi rapport de M. Eugène T. SHERIDAN (Bureau of mines) présenté au congrès régional de « l'American Coke and Coal Chemicals Institute », Chicago, 1-2-1967, qui estime à 3,9 Mds de tonnes les réserves exploitables de charbon à coke sidérurgique à basse teneur en matières volatiles. De son côté, un groupe de membres du comité de l'énergie de l'O.C.D.E., à la suite d'une visite aux U.S.A. (23-26 octobre 1967) a établi un

titre indicatif, signalons que d'ores et déjà une certaine tension se manifeste sur les marchés d'exportation où les prix, en augmentation continue, ont passé de 10,20 \$/t métrique en 1960 à 12,20 \$ en 1967 pour des charbons à coke de type Pocahontas.

De manière générale et pour l'ensemble des catégories de charbon, on s'attendait il y a peu, dans les milieux américains de l'exportation, à ce que, « lors du renouvellement des contrats, les exportateurs disposent de moins de tonnages qu'auparavant », nouveau signe de la tension du marché.

Enfin, il n'est pas exclu que dans un avenir peut-être très proche, les Etats-Unis mobilisent une part de leur production charbonnière pour en tirer de l'essence synthétique dont les prix, selon certaines expérimentations en cours, seraient déjà homogènes à ceux des carburants tirés du pétrole brut classique. Ce serait là une nouvelle cause de tension sur le marché charbonnier.

Dans ces conditions, prévoir comme le fait l'O.C.D.E. une production de plus d'un milliard de tonnes à prix constants pour 1980, dont 300 Mt pourraient être exportées, nous semble tout à fait excessif. Les Américains eux-mêmes ne se sont jamais hasardés à avancer de tels chiffres. L'estimation du C.E.P.C.E.O. nous paraît ainsi bien mieux fondée (44).

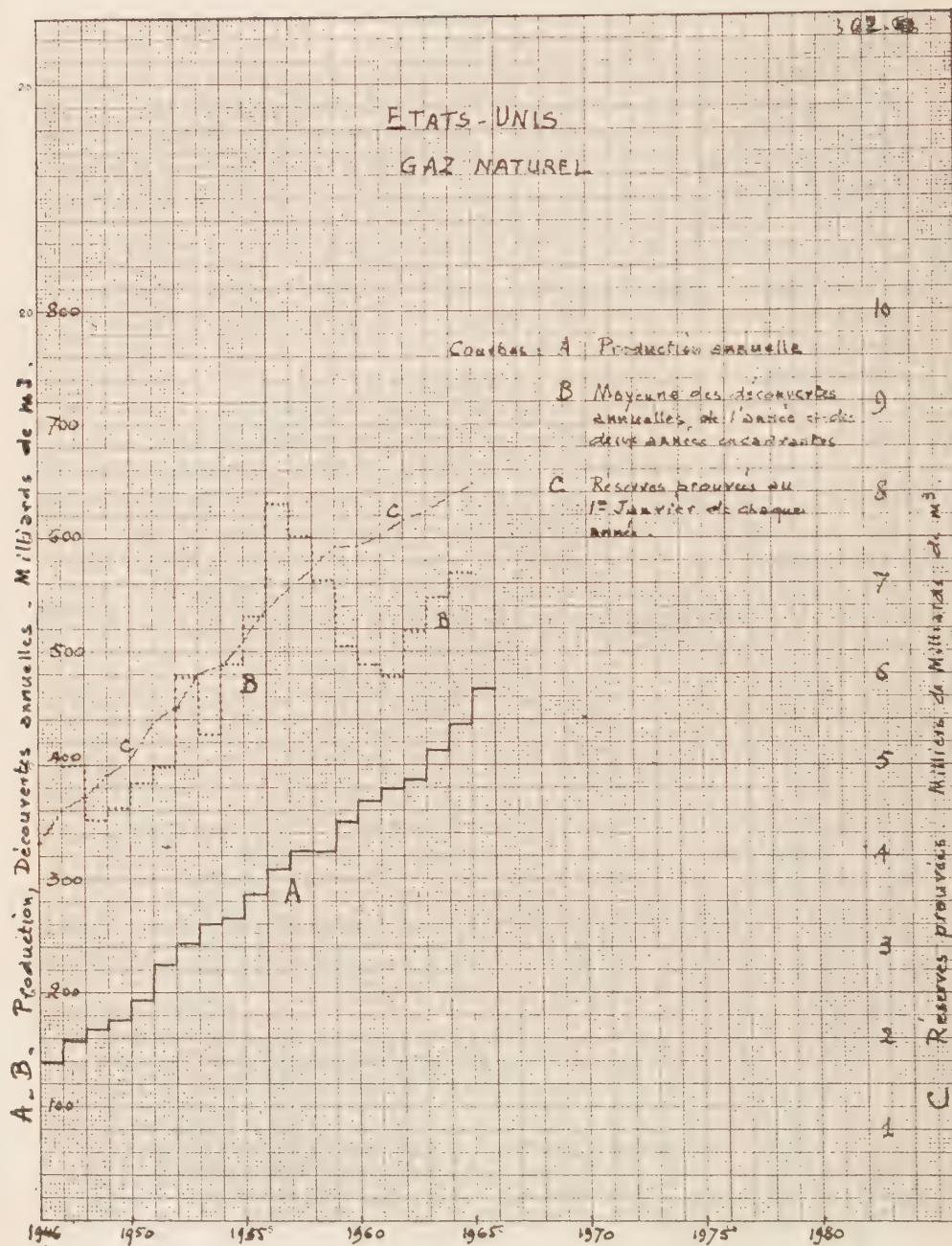
La production houillère canadienne (8 Mt), en régression sensible depuis 30 ans, n'est pas de nature à modifier, pour l'ensemble de l'Amérique du Nord, les perspectives tracées pour les U.S.A.

Gaz naturel.

Les Etats-Unis sont également très bien dotés en la matière puisqu'ils possèdent 30 % (8.000 Mds de M³) des réserves mondiales prouvées et assurent, avec le Canada, plus de 70 % de la production mondiale. Est-ce à dire pour autant qu'ils pourront accroître à volonté leur production ? L'évolution des productions et des découvertes annuelles, que figure le graphique ci-joint, incite à quelques réserves à cet égard. Tout d'abord, le total annuel des découvertes est resté stable depuis 1953 entre 480 et 620 Mds de M³, alors que dans le

rapport dans lequel les réserves disponibles en charbons à coke sont estimées à 3 à 4 milliards de tonnes. Dans le même rapport, on indique que la production des mines, propriété des utilisateurs, s'est élevée en 1965 à 83 millions de tonnes, dont 62 millions de tonnes pour la sidérurgie, couvrant plus de 65 % de la demande des cokeries.

(44) *Coal News* du 22 décembre 1966 et le président d'Island Creek, une des grandes sociétés charbonnières américaines, prévoient pour 1980 une production de 720 Mt métriques dont 60 à 70 pourraient être exportées. Ces chiffres ont été confirmés par M. CORDELL MORE, secrétaire-adjoint à l'énergie (*Coal News* du 18-8-1967, p. 2).



même temps la production et la consommation annuelle ont crû de 260 à 465 Mds de M³. De ce fait, le rapport réserves/production n'a cessé de se dégrader, tombant de 32,5 en 1946 à 17,5 en 1965. Faute d'un retournement imprévisible de cette évolution, d'ici quelques années les découvertes annuelles ne couvriront plus la production.

Ces perspectives n'ont pas empêché l'O.C.D.E., deux Commissions de l'Industrie américaine du gaz et le département de l'Intérieur lui-même (45) de prévoir pour 1980 une production de 650 à 700 Mds de M³ ou 870 à 930 M tec, ce qui supposerait l'épuisement total avant 1980 des réserves actuellement prouvées et si l'on veut encore avoir, à l'époque, 20 ans de production au niveau de 1980, la découverte de quelque 13 à 14.000 Mds de M³ soit 900 à 1.000 Mds de M³ par an, c'est-à-dire tout près de deux fois ce que l'on a découvert chaque année en moyenne depuis 10 ans.

Cette évolution n'est peut-être pas impossible eu égard à l'importance des réserves supputées. Elle n'en apparaît pas moins improbable; elle impliquerait, en effet, la mise en œuvre rapide d'une politique d'incitation financière à la recherche que semble, dans l'immédiat, contredire la décision prise en août 1965 par l'Administration américaine de bloquer pour 4 ans les prix de vente départ-puits du gaz naturel à un niveau (4 à 4,5 \$ la tec) jugé nettement insuffisant par les producteurs pour permettre l'effort de recherche requis (46).

Au total, il apparaît que la production des Etats-Unis, en 1980, dépassera difficilement quelque 600 Mds de M³ ou 800 Mtec, chiffre que l'on peut porter à 900 Mtec pour l'Amérique du Nord en prévoyant un doublement de la production actuelle du Canada (47).

Pétrole.

Les Etats-Unis qui, jusqu'en 1952, concouraient pour plus de 50 % à la production mondiale de pétrole, n'y contribuent plus aujourd'hui que pour 25 % et leurs réserves prouvées, longtemps les plus abondantes, ne représentent même plus 10 % des réserves mondiales prouvées. Il reste que, dans la production énergétique des Etats-Unis, le pétrole continue d'occuper une place importante (33 % en 1965).

Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Plus encore que pour le gaz naturel la question est controversée. Selon M. Udall (48), Secrétaire d'Etat à

(45) P.P.S. de mars 1965, pp. 93 et ss.

(46) P.P.S., octobre 1965 et mars 1966.

(47) *Oil and Gas Journal* du 19 juin 1967 a publié un article de M. LEVY qui indique comme possible l'importation par les Etats-Unis en 1980 de 20 % de leur consommation de gaz naturel.

(48) P.P.S., avril 1966, p. 155.

l'Intérieur, il faudrait découvrir d'ici à 1980 quelque 12 Mds de t, soit en moyenne 800 Mt par an, pour tout à la fois faire face à une demande annuelle estimée à la même époque à 870 Mt et maintenir le rapport actuel de 12 à 1 entre les réserves prouvées et la production annuelle. Pour être moins élevées (de l'ordre de 600 à 650 Mt) les estimations de production faites par l'O.C.D.E. et l'Interexécutifs pour 1980 supposeraient tout de même des découvertes annuelles de quelque 650 à 700 Mt. Il s'agirait, dans le premier cas, de doubler le rythme actuel des découvertes et dans le second de l'accroître notablement.

Une telle évolution, c'est le moins qu'on puisse dire, paraît bien improbable. La courbe de tendance des découvertes annuelles que donne le graphique (page 231) a d'ores et déjà croisé la courbe de production annuelle.

Cela veut dire que les Etats-Unis ont déjà atteint une fois le point critique où les découvertes annuelles ont été inférieures à la production annuelle. Cette seule considération donne un certain fondement à l'opinion selon laquelle la production pétrolière américaine serait au voisinage de son point maximum et ne pourrait que baisser ensuite jusqu'à peut-être 300 Mt en 1975 (49).

Sans doute le sous-sol et les plates-formes continentales off shore des Etats-Unis recèlent-ils encore des réserves de pétrole. Mais, eu égard au fait que les Etats-Unis sont une des régions du monde qui a été le plus prospectée, la découverte et la mise en exploitation de ces ressources nouvelles, au rythme requis par les objectifs de production précités, impliqueraient aux dires des meilleurs experts un effort financier sans précédent et une augmentation inévitable des prix (50). Dès lors, la question a été posée de savoir si le jeu en valait la chandelle quand le même effort appliqué à des zones plus prometteuses situées à l'étranger serait beaucoup plus payant et moins onéreux (51).

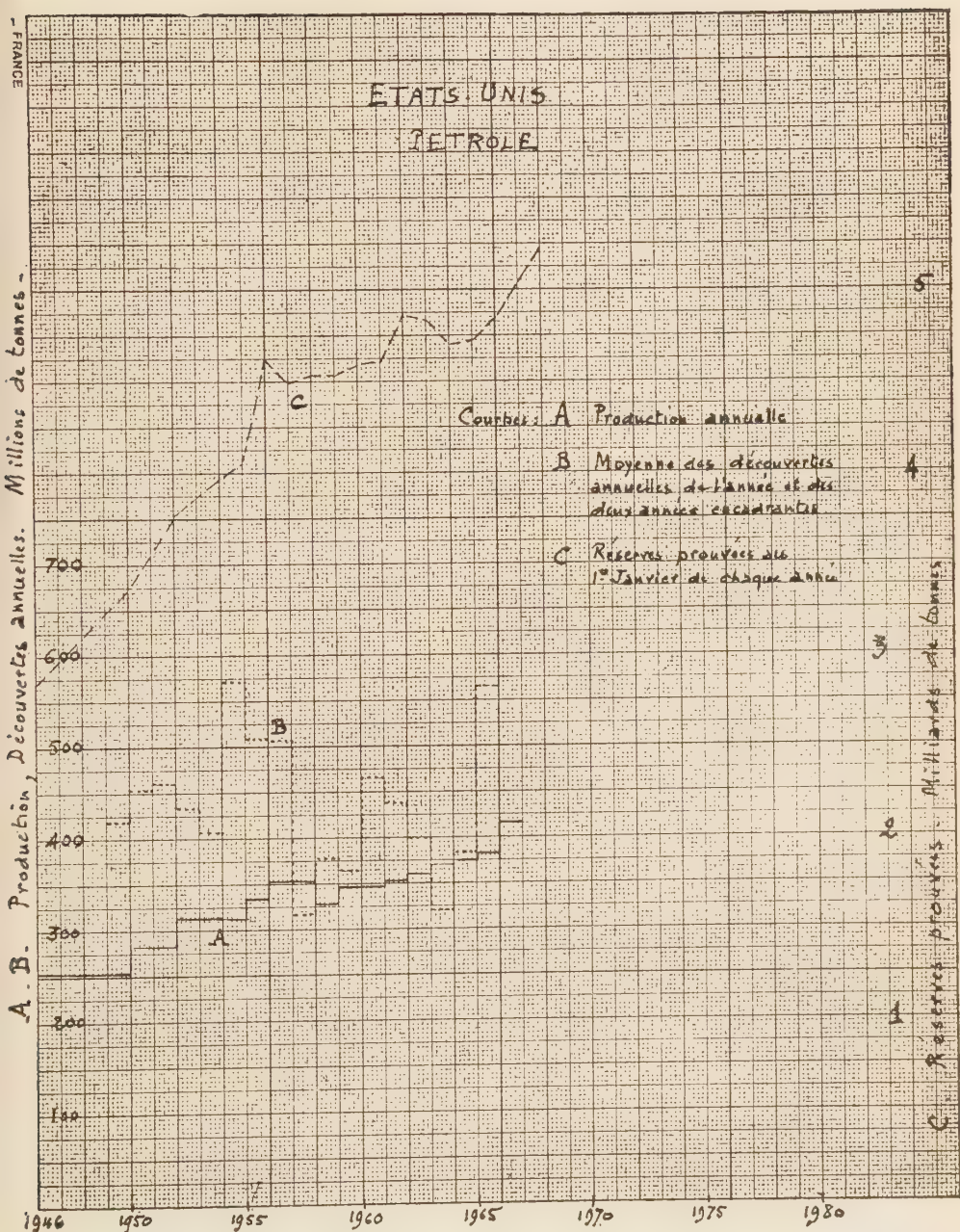
Sans doute les schistes bitumineux du Colorado et les sables bitumineux de l'Atabaska représentent-ils aussi des réserves considérables mais, outre qu'elles seront très diversifiées quant aux coûts d'exploitation, rien ne permet encore d'affirmer que les plus favorables puissent être compétitives avec le pétrole classique produit aujourd'hui en Amérique du Nord (52).

(49) *P.P.S.*, juillet 1962, p. 244.

(50) *Oil and Gas Journal* du 1^{er} novembre 1965 ; selon M. Follice, Chairman de la Standard Oil of California, ou bien il y aura une augmentation des prix ou bien un assèchement des découvertes américaines.

(51) *P.P.S.*, juillet 1965, « Pourquoi accroître les excédents », opinion de Winger, directeur des départements pétroliers de la Chase Manhattan Bank.

(52) *P.P.S.*, avril 1965, d'après l'Oil Shall Advisory Board.



Dans tous les cas, le Gouvernement des Etats-Unis se trouvera affronté à l'alternative suivante :

- ou bien par souci de sécurité, développer sa production indigène en consentant à une augmentation notable des prix, déjà très élevés par rapport à ceux du marché mondial, et limiter comme par le passé le recours aux importations;
- ou bien accroître considérablement son appel au marché mondial (Vénézuëla, Moyen-Orient, etc.) qui, pratiquement nul en 1958, s'élevait déjà en 1965 à 120 Mt environ, soit 7 % de la consommation totale d'énergie.

Dans cette éventualité, le relèvement des prix mondiaux serait, bien entendu, inévitable sans que l'on puisse en prévoir l'ampleur.

Nul ne saurait dire dans quel sens sera tranché ce dilemme. Il n'est pourtant pas exclu qu'en dépit des multiples voix qui s'élèvent en faveur d'une politique d'incitation à un effort accru de prospection (53), le Gouvernement des Etats-Unis soit conduit à réviser sa politique traditionnelle en élargissant progressivement ses contingents de pétrole brut jusqu'à importer 300 à 400 Mt dans les années 1980 (54). La situation privilégiée des sociétés pétrolières américaines sur le marché mondial permettrait d'atténuer, dans une certaine mesure, le risque que comporterait une telle politique sur le plan de la sécurité (55).

La production pétrolière du Canada, pays qui demeure encore largement inexploré, pourrait, dans une certaine mesure, compenser la régression probable de la production des Etats-Unis mais, eu égard aux réserves mises à jour encore très limitées, il ne paraît pas raisonnable d'envisager plus qu'un doublement de la production pétrolière actuelle d'ici à 1980, soit de 50 à 100 Mtec.

(53) *Journal l'Information*, 22 novembre 1966. Au cours du Congrès de « l'Interstate Oil Compact Commission », M. Halbouty, président de « l'American Association of Petroleum Geologists » a déclaré que :

« Les Etats-Unis étaient menacés d'une pénurie de pétrole extrait de leur sol, s'ils n'adoptaient pas de meilleures méthodes de conservation, et si de nouvelles découvertes n'étaient pas faites. »

Et que :

« Nous sommes parvenus au moment où l'adoption d'une politique intégrale de conservation de notre pétrole et de notre gaz est vitale pour l'industrie. »

(54) *Oil and Gas Journal* du 23 octobre 1967.

(55) La crise israélo-arabe survenue en 1967 et ses conséquences sur l'approvisionnement du monde occidental ne sont évidemment pas de nature à renforcer, dans l'immédiat tout au moins, le camp de ceux qui aux U.S.A. préconisent une libéralisation totale du marché américain et l'abolition de tout protectionnisme.

Energie hydraulique et nucléaire.

Les prévisions américaines sont assez homogènes en ce qui concerne la production hydraulique qu'elles chiffrent à 100 Mtec en 1980 contre 85 en 1963 et que l'on peut chiffrer à quelque 150 Mtec pour l'Amérique du Nord en admettant, pour le Canada, une croissance semblable de 40 Mtec en 1963 à 50 Mtec en 1980.

Quant à l'énergie nucléaire, en dépit des mises en garde faites par M. Akermann devant l'American Power Conference le 28 avril 1965 en ce qui concerne les perspectives optimistes de son expansion, nous retiendrons l'estimation élevée figurant page 96, qui prévoit une production de plus de 1000 TW/h équivalent à 300 Mtec environ en 1980.

Au total, suivant les estimations de besoins auxquels on se réfère, on ne peut exclure l'hypothèse selon laquelle l'Amérique du Nord serait importatrice nette en 1980 de 400 à 700 Mtec et de quantités bien plus importantes au-delà. Cette seule circonstance serait susceptible de modifier sensiblement l'équilibre actuel, en quantité et en prix, du marché énergétique mondial.

b) Le Japon.

Les pronostics touchant le Japon sont beaucoup plus homogènes, quels qu'en soient les auteurs, comme l'indique le tableau ci-après.

Cette région, en effet, qui a connu depuis 1950 un taux de croissance économique exceptionnel (+ 9 % par an en moyenne) et a vu sa consommation d'énergie quadrupler en moins de 15 ans, ne dispose que de ressources énergétiques très réduites. Les réserves de gisement de houille n'autorisent pas à prévoir un développement considérable de l'extraction charbonnière qui plafonne depuis 25 ans entre 50 et 55 Mt. Les réserves de pétrole et de gaz naturel sont encore insignifiantes. Les ressources hydrauliques qui se développent régulièrement depuis 1950, n'en sont pas moins limitées. Enfin, l'énergie nucléaire dont on prévoit une puissance installée de 10.000 MW en 1980 ne constituerait, encore à cette époque, qu'un faible appoint.

Dès lors, le Japon ne saurait trouver à satisfaire des besoins en rapide croissance que par un recours de plus en plus massif à l'importation : de 300 à 500 Mtec en 1980 selon les évaluations, c'est-à-dire pour 70 à 80 % de son approvisionnement énergétique.

c) L'Océanie.

À l'encontre des autres terres d'Asie du sud et du sud-est, cette région aux vastes dimensions mais encore très peu peuplée (17 Millions d'habitants), dans laquelle l'Australie occupe une place prédominante, connaît depuis la deuxième guerre mondiale une expansion

**PRÉVISIONS D'APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE
DU JAPON EN 1980**

(Coeff. de conversion : 1 t. pétr. : 1,43 tec)

	O.C.D.E. (1)		Interexécutifs (2) Mtec		C.E.P.C.E.O. (3) Mtec besoins sans soutes)
	Mtep	Mtec	(4)	(5)	
Besoins totaux	464	665	540	540	438
couverts s/ress. indig.	78	112	100	80	88 à 138
dont Charbon et lignite ..	46	66	55	35	
Pétrole	1	1,4	3	3	
Gaz naturel	6	8,7	40	40	
Energie hydraul.	9	12,9			
Energie nucléaire ...	16	23			
Importations nettes	386	553	440	460	300 à 350
dont Pétrole	368	527			
Comb. solides	18	26			

(1) « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs », 1966.
(2) « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne », 1966.
(3) « Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale », mars 1966.
(4) Appel faible au Moyen-Orient.
(5) Appel fort au Moyen-Orient.

économique très vive dont l'allure soutient la comparaison avec celle des pays européens. La consommation d'énergie primaire s'y développe depuis 10 ans au rythme annuel de 5 % environ; elle est satisfaite de manière croissante (plus de 40 % aujourd'hui) par le pétrole qui, en quasi totalité, est importé du Moyen-Orient et de l'Indonésie. La production de l'Australie est, en effet, insignifiante et bien que le gouvernement pratique une politique très active d'incitation à la recherche d'hydrocarbures, les réserves de ce pays, autant qu'on puisse les supputer, apparaissent pour l'heure très modérées. Pour être plus substantielles, les réserves de charbon ne sont pas non plus illimitées; de ce fait le développement très modéré de la production charbonnière (35 Mt en 1965 contre 25 en 1956, dont 10 % environ sont exportées vers le Japon) semble devoir atteindre assez vite un plafond.

Aussi, pour poursuivre son développement économique et couvrir des besoins estimés à 120 Mtec en 1980, cette région devra sans doute accroître ses importations jusqu'à peut-être 50 Mtec. En tout cas, il

semble exclu qu'elle puisse jamais exporter des quantités notables d'énergie.

d) *L'Europe occidentale* (Zone européenne de l'O.C.D.E.).

Pour mémoire. Ses importations pourraient se situer entre 700 et 1.300 Mtec en 1980 suivant les évaluations figurant au tableau ci-après.

PRÉVISIONS D'APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE
DE L'EUROPE OCCIDENTALE EN 1980

(Coeff. de conversion : 1 t. pétr. : 1,43 tec)

	O.C.D.E. (1)		Interexécutifs (2) Mtec		C.E.P.C.E.O. (3) Mtec (besoins sans soutes)
	Mtep	Mtec	(4)	(5)	
Besoins totaux	1.440	2.050	1.920	1.920	1.400 à 1.700 (1.550)
couverts s/ress. indig. .	510 à 660	725 à 950	945	690	740 à 895
dont Charbon	210 à 270	300 à 385	435	300	440
Lignite	30 à 40	40 à 55			45 } 380
Pétrole	20 à 40	29 à 55	65	45	60
Gaz naturel	70 à 110	100 à 160	200	135	100
Energ. hydroélec. .	50	70	245	210	100
Energ. nucléaire .	130 à 150	185 à 225			100 à 150
Importations nettes ...	780 à 930	1.110 à 1.325	975	1.230	655 à 810
dont Pétrole					
Comb. solides ...					
Gaz naturel					

(1) « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs », 1966.

(2) « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne », 1966.

(3) « Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale », mars 1966.

(4) Appel faible au Moyen-Orient.

(5) Appel fort au Moyen-Orient.

2. — Les tensions dans le monde communiste ?

a) *L'U.R.S.S. et l'Europe de l'Est.*

La plupart des instances qui ont cherché à supputer les perspectives d'approvisionnement de la Communauté Européenne ou de la zone de l'O.C.D.E. ont esquivé ou carrément passé sous silence les rap-

ports d'interdépendance qui pourraient se développer, à la faveur de la détente politique dans les relations Est-Ouest, entre les marchés du monde libre et ceux de l'Europe communiste.

L'Interexécutifs communautaire, dans le rapport précité, admet « l'autarcie de la zone communiste... en raison de l'incertitude, non seulement sur l'ampleur des échanges futurs avec les pays de l'Est, mais même sur la question de savoir si ces échanges se solderont par un excédent d'importation ou d'exportation » (56).

D'ores et déjà, pourtant, il est patent que les pays soviétiques exportent des quantités notables d'énergie vers les pays du monde libre, soit sous forme de charbon (20 à 25 Mt), soit sous forme de produits pétroliers (40 Mt) l'ensemble destiné principalement à l'Europe occidentale. Un gazoduc encore en projet pourrait, en outre, permettre à l'Italie et peut-être à d'autres pays d'Europe de recevoir d'Union soviétique, dans les prochaines années, des fournitures appréciables de gaz naturel.

D'un autre côté, si le Moyen-Orient demeure encore dans une large mesure la « chasse gardée » des pays industrialisés du monde libre, il semble bien que les pays soviétiques manifestent un intérêt de plus en plus vif pour les disponibilités de cette région du monde, particulièrement riche en hydrocarbures. Ainsi, les négociations engagées depuis deux ans environ ont d'ores et déjà abouti à la conclusion de certains contrats. Dès 1969, l'U.R.S.S. importera d'Iran des quantités de gaz naturel (6 Mds de M³ jusqu'à 10 Mds de M³ en 1975) grâce à un gazoduc de 960 km qui sera construit entre Gach-Saran au Nord-Est du Golfe Persique et Astara à l'Ouest de la Mer Caspienne. L'Iran a obtenu, en contrepartie, un crédit de 286 Mds de \$ à 2,5 % pour son équipement industriel (57). De même, la Roumanie recevra du pétrole d'Iran à la cadence annuelle de 8 Mt de 1965 à 1975 et des négociations ayant le même objet sont en cours avec la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Est et la Hongrie (58). Corroborant cette orientation, l'U.R.S.S. aurait incité récemment les pays d'Europe orientale situés dans son orbite auxquels elle fournissait, jusqu'alors, des quantités appréciables de pétrole (20 Mt par an) à chercher peu à peu

(56) « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme », p. 44.

(57) *P.P.S.*, février 1966 et *Oil and Gas Journal* du 18 octobre 1965 et du 24 janvier 1966. Un nouveau contrat a été conclu en 1967, aux termes duquel l'U.R.S.S. importera d'Iran 20 Mds de m³ par an. Au total l'U.R.S.S. importera toute la production de méthane de l'Iran ; en même temps elle a obtenu la fourniture d'un tonnage de pétrole de l'ordre de 50 Mt et sera associée aux opérations de recherche et d'exploitation de pétrole en Iran. En contrepartie, elle contribuera à la réalisation du plan iranien (1968 à 1973).

Un contrat avec l'Irak a également été négocié à la fin de 1967.

(58) *P.P.S.*, décembre 1965.

dans les pays producteurs du monde libre les ressources pétrolières d'appoint qui leur sont nécessaires pour assurer leur approvisionnement énergétique (59). D'aucuns reconnaissent, d'ailleurs, que pour ne pas être en concurrence avec les grandes sociétés internationales sur les marchés réservés du monde libre, les entreprises pétrolières gouvernementales du Moyen-Orient n'ont d'autres ressources que de se tourner vers les pays sous-développés et ceux du bloc communiste.

A défaut de certitudes, peut-on trouver dans l'examen des perspectives d'évolution de l'économie énergétique des pays soviétiques certains éléments susceptibles d'infirmier ou de confirmer cette tendance ?

Le tableau ci-après résume la situation actuelle et les perspectives d'évolution de la production énergétique de l'U.R.S.S., d'une part, et des pays soviétiques de l'Europe orientale, d'autre part. Les chiffres, pour 1980, résultent soit, c'est le cas le plus fréquent, des plans prévisionnels de production des pays soviétiques eux-mêmes, soit, à défaut, d'estimations d'experts. Pour l'essentiel, ils ont été extraits d'un rapport au Comité de l'Energie de l'O.C.D.E. établi en 1964 par MM. Samuel Lajeunesse et Ponti, qui constitue l'étude la plus complète sur la question.

Si ces perspectives de production étaient réalisées, il va de soi que les besoins de cette zone en 1980, si élevés soient-ils suivant les estimations de l'O.C.D.E. dans son dernier rapport (3.070 Mtec) ou des autorités soviétiques elles-mêmes (3.300 Mtec) seraient couverts. A dire vrai, un examen plus approfondi de la question amène à s'interroger sur la valeur de ces prévisions touchant aussi bien la consommation que la production.

Charbon et Lignite.

Certes l'U.R.S.S., plus encore que les Etats-Unis, est abondamment pourvue en charbon. Mais pour des réserves géologiques totales supputées de 7.500 à 8.000 Mds de tonnes, soit plus de 2.000 Mds exploitables si l'on se fie aux taux de récupération (30 %) adopté par la Conférence mondiale de l'Energie, les réserves prouvées et probables (déterminées par des sondages de reconnaissance) ne dépasseraient pas actuellement 179 Mds de tonnes. En outre, elles seraient situées pour près de 70 % dans les régions sibériennes de l'U.R.S.S. Quels que soient les avantages de ces gisements asiatiques dont une forte pro-

(59) A tout le moins le contrat conclu à la fin de 1966 entre l'U.R.S.S. et la Tchécoslovaquie aux termes duquel celle-ci s'engage à participer à la mise en valeur des richesses pétrolières sibériennes montre bien que l'U.R.S.S. n'est disposée à satisfaire dans certaines limites les besoins de ses satellites que moyennant des contreparties de plus en plus exigeantes.

ESTIMATIONS DE PRODUCTION

	Houille et lignite				Pétrole				Gaz naturel				Hydraulique et nucléaire				Production d'Énergie totale	
	1965		1980		1965		1980		1965		1980		1965		1980		1965	1980
																	Mtec	Mtec
	Mtec	Mtec	Mt	Mtec	Mt	Mtec	Mt	Mtec	Mds m ³	Mtec	Mds m ³	Mtec	Mds kWh	Mtec	Mds kWh	Mtec		
U.R.S.S.	430	900	240	340	700	1.000		1.000	125	166	680 à 720	900	90	35	525	180	971	2.980 à 3.040
Autres pays de l'Est eur.	275	400	16	23	26	37			19	25	30	40	23	10	100	35	333	512
Total	705	1.300	256	363	726	1.037			144	191	710 à 750	940	113	45	625	215	1.304	3.492 à 3.552

Coefficients d'équivalence :

1 tonne de lignite = 0,3 tec.

1 tonne de pétrole = 1,43 tec.

1.000 m³ gaz = 1,33 tec.

1.000 kWh = 0,4 tec en 1965

0,35 tec en 1980.

portion peut être exploitée à ciel ouvert, leur éloignement des grands centres de consommation n'est certainement pas étranger au ralentissement du rythme annuel de croissance de la production charbonnière qui, de 8 % jusqu'en 1956, est tombé depuis cette date à 3,7 % et à la priorité accordée aux investissements pour le pétrole et le gaz, décidée au même moment par le 6^e Plan (1956 à 1960).

Dès lors, l'objectif de production de 900 Mtec ou 1.200 Mt en 1980 supposerait une « progression très notable des taux annuels d'accroissement » actuellement enregistrés. Aussi paraît-il plus raisonnable aux auteurs du rapport précité de n'admettre qu'une production de 750 Mtec en 1980.

Quant aux exportations vers l'Europe de l'Ouest, il ne leur semble pas qu'elles puissent jamais atteindre des niveaux très importants pour la même raison fondamentale, à savoir que les bassins devant faire l'objet de plus gros développements sont les bassins asiatiques exploitables à ciel ouvert, qui sont très éloignés des ports d'embarquement. Dans cette perspective, des exportations accrues vers le Japon seraient plus vraisemblables (60).

En ce qui concerne la Pologne, la comparaison de l'évolution de l'offre et de la demande les amène à conclure également que le « disponible exportable aura tendance à réduction », même si, pendant quelques années encore, les exportations ont tendance à augmenter.

Pétrole (cf. graphique, page 240).

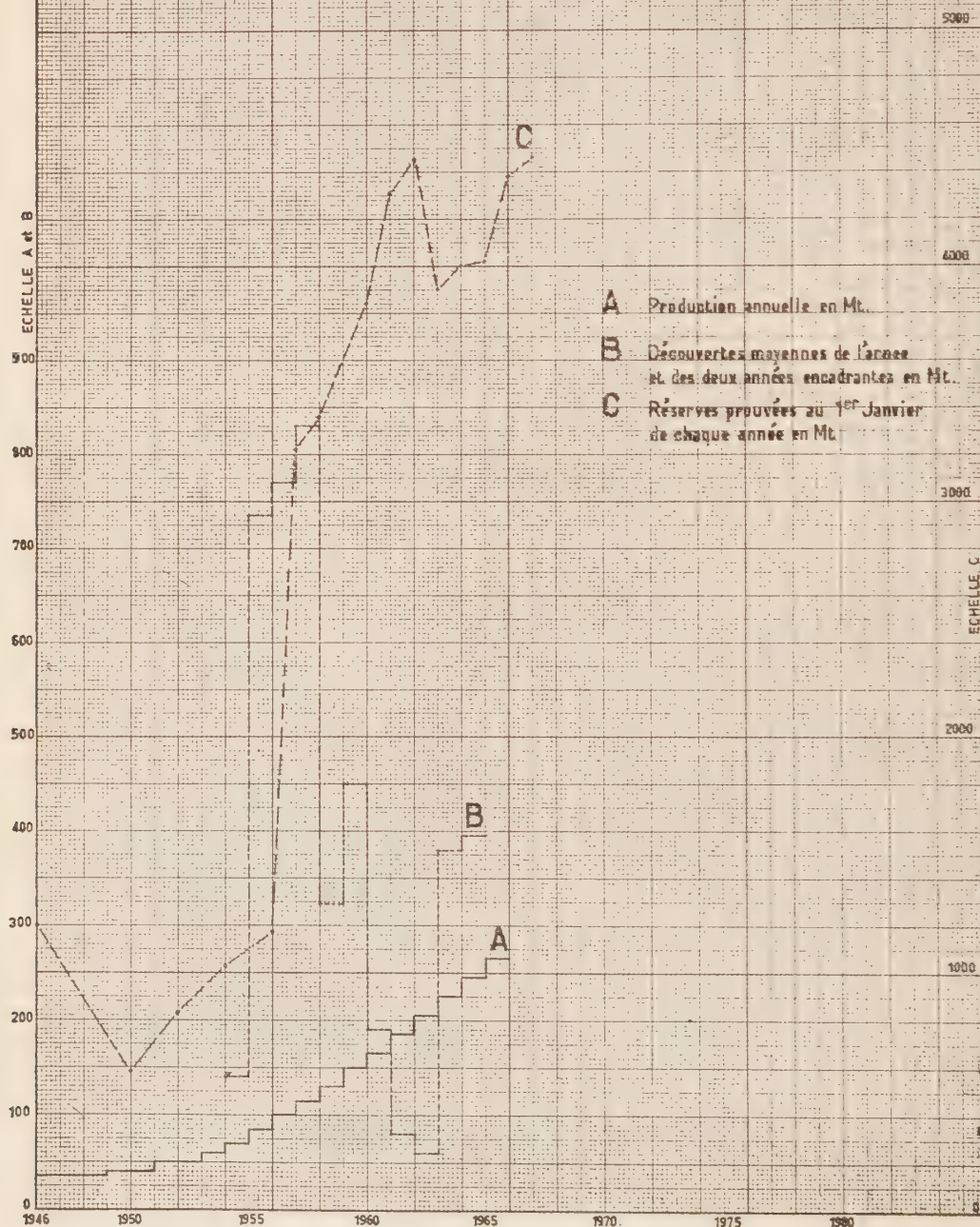
Avec 4,5 Mds de tonnes, l'U.R.S.S. dispose de réserves prouvées presque équivalentes à celles des Etats-Unis, donc relativement faibles pour une production envisagée de 700 Mt en 1980. Considérons, en effet, que pour atteindre cet objectif en maintenant à la même époque le rapport actuel entre les réserves et la production soit 18,5, il faudrait, compte tenu des réserves prouvées, tripler à très peu près dans les 15 prochaines années le volume des découvertes faites dans les 15 dernières années et en acceptant une réduction du rapport réserves-production à 12, comme aux U.S.A., il faudrait encore le doubler. Dans ces conditions et si abondantes que soient les richesses probables de l'U.R.S.S. qui, à l'évidence, a été beaucoup moins explorée que les U.S.A., il paraît plus réaliste d'admettre pour 1980 une production de 500 à 600 Mt.

Quant aux disponibilités pour l'exportation, sans nier qu'elles puissent se maintenir et même se développer pendant quelques années, nous retiendrons, avec les auteurs du rapport précité, qu'« elles

(60) Ceci est confirmé par les pourparlers engagés en novembre 1967 entre l'U.R.S.S. et le Japon. Ce dernier pays propose à l'U.R.S.S. de contribuer à la mise en valeur des ressources minières de la Sibérie.

URSS

PÉTROLE



devraient diminuer rapidement entre 1975 et 1980 jusqu'à s'annuler et à faire du bloc communiste un importateur net » (61).

Gaz naturel.

Il semble bien qu'il s'agisse de la source d'énergie pour le développement de laquelle le gouvernement soviétique est disposé à faire le plus gros effort. Le gaz naturel semble bénéficier de toutes les priorités et ce n'est pas sans raison; on lui reconnaît un coût relatif très inférieur à celui de ses concurrents et, en outre, ses réserves prouvées, à l'inverse de celles de charbon, sont pour plus de 50 % situées sur le territoire européen de l'U.R.S.S. qui constitue également 80 % du marché intérieur.

Ceci étant, et si favorables que soient les perspectives de découvertes, on ne peut sans réserve admettre l'objectif de production rappelé plus haut (700 Mds de M³ en 1980 contre 125 Mds en 1965) car cet objectif supposerait pour être atteint, tout en maintenant le rapport actuel réserves/production (16), que soient découvertes d'ici 1980 huit fois et demie les réserves aujourd'hui prouvées (2.000 Mds M³) et 6 fois et demie encore si l'on admettait de réduire à 10 le rapport en question (62).

Aussi, pour 1980, une production de 500 à 550 Mds de M³ paraît plus vraisemblable qu'une production de 700 Mds de M³.

Quant aux disponibilités à l'exportation, les auteurs du rapport à l'O.C.D.E. sont parvenus à la conclusion qu'elles risquaient d'être réservées, pour l'essentiel, aux pays déficitaires du COMECON (63).

(61) Confirmation de ce point de vue est donnée par un article du *Times* du 7 septembre 1966 où l'on peut lire que dans les pays de l'Europe de l'Est appartenant au Pacte de Varsovie on pense que malgré la croissance de sa production pétrolière l'U.R.S.S. pourrait ne plus être en mesure à l'avenir de subvenir aux besoins des pays socialistes, estimés à 730 Mt en 1980. « Il faut donc envisager l'éventualité d'importation pétrolière en provenance de certains pays du tiers monde. » Et l'ordre de grandeur de 100 Mt n'est pas à exclure.

(62) Si l'on admet que les réserves s'établissent dès à présent à 4.000 Mds de m³, comme le laissent supposer certaines estimations récentes émanant d'experts russes, il faudrait encore les multiplier par plus de 4 d'ici à 1980 dans la première hypothèse et par plus de 3 dans la seconde.

(63) Cette conclusion peut paraître infirmée par les offres récentes de l'U.R.S.S. aux pays de l'Europe occidentale. De même, on a souligné en 1966 un effort de l'U.R.S.S. pour accroître ses exportations de pétrole sur le marché de l'Europe de l'Ouest. Mais parallèlement nous avons noté l'intérêt croissant des pays de la zone soviétique pour le Moyen-Orient. On peut alors s'interroger sur la corrélation qui pourrait exister entre ces deux orientations de la politique énergétique soviétique.

L'U.R.S.S. n'a-t-elle pas un intérêt évident sur le plan économique mais plus encore sur le plan politique à renforcer ses positions au Moyen-Orient dont les ressources sont abondantes, de prix bas, et géographiquement bien situées par

Energie hydraulique et nucléaire.

Enfin, nous admettons que l'U.R.S.S. puisse, en 1980, avoir une production hydraulique et nucléaire voisine de 525 Mds de kWh et peut-être même de 600 Mds de kWh c'est-à-dire de l'ordre de 200 Mtec, compte tenu de l'hypothèse que nous avons faite sur la production nucléaire à la Section I du Chapitre IV.

Il apparaît, au total, que le bloc soviétique serait en mesure de satisfaire en 1980 sur ses propres ressources des besoins limités à quelque 2.700 Mtec. Si, comme le pensent les autorités soviétiques elles-mêmes, les besoins devaient être nettement supérieurs et les hydrocarbures tenir une place croissante dans l'approvisionnement, un recours massif aux importations pourrait être alors inévitable.

Mais à supposer même, ce qui paraît vraisemblable, que les besoins aient été nettement surévalués pour des raisons de propagande et que, ramenés à un niveau plus réaliste correspondant mieux aux possibilités réelles de développement, ils trouvent facilement à être satisfaits sur les ressources indigènes, il n'est pas dit que l'U.R.S.S. consente toujours à combler le déficit des pays satellites pauvres en hydrocarbures. Divers signes autorisent même à penser le contraire. Dans ce cas aussi, un appel aux importations ne pourrait être évité.

En tout état de cause, la pression du monde soviétique sur le marché international du pétrole, déjà amorcée, pourrait donc s'intensifier. C'est une seconde circonstance susceptible de modifier les conditions d'équilibre du marché énergétique mondial à terme de quelques années.

b) La Chine.

Il est bien plus difficile de faire des pronostics, avec quelques chances de vraisemblance, pour ce pays secret dont l'avenir apparaît encore incertain en dépit de la véritable mutation politique et économique qui s'y est accomplie depuis une quinzaine d'années. C'est sans doute ce qui explique que les évaluations de besoins oscillent, pour 1980, entre 1 et 2 Mds de tec.

Dans la première hypothèse, il ne semble pas faire de doute que la Chine puisse, elle-même, assurer son approvisionnement. L'abondance de ses ressources charbonnières, équivalentes à celles de l'U.R.S.S. selon certaines évaluations, y permettrait en effet un développement, au niveau requis, de la production, déjà voisine de celle des Etats-Unis.

rapport à son marché, quitte à développer ses exportations d'hydrocarbures pour accroître la dépendance de l'Europe occidentale à son égard.

En tout cas en acceptant de souscrire à une telle évolution, l'Europe occidentale cumulerait les insécurités.

Dans la seconde hypothèse de consommation, tout aussi vraisemblable pour un pays déjà engagé dans le processus de l'industrialisation et décidé, semble-t-il, à en brûler les étapes, un recours à l'importation paraîtrait inévitable. Si le vaste territoire chinois comporte en effet, aux dires des géologues, 20 à 30 % au moins de zones sédimentaires et offre donc à priori d'amples possibilités de découvertes de pétrole, les réserves actuellement prouvées sont très faibles ainsi que le niveau de la production (7 à 10 Mt en 1965). Dans ces conditions, il serait irréaliste d'admettre que le pétrole puisse, en 1980, satisfaire les besoins plus que pour des quantités marginales (64). Il ne semble pas devoir en aller différemment pour le gaz naturel dont la production aurait atteint 4 Mds de M³ en 1961.

Les 100 Mds de kWh hydraulique et nucléaire dont le dernier rapport de l'O.C.D.E. prévoit la production, ne modifieraient pas sensiblement cette situation.

En définitive, on ne peut exclure l'hypothèse que la Chine également cherche à l'étranger un appoint à son approvisionnement. Qu'elle le trouve en U.R.S.S. (65) ou dans les pays du monde libre, il s'en suivrait une tension supplémentaire sur l'approvisionnement mondial.

3. — *Les pays en voie de développement ou l'équilibre de la pauvreté.*

a) *L'Asie du Sud et du Sud-Est* (66).

Les quelque 800 millions d'hommes qui peuplent ces régions ont un niveau de vie dérisoire que reflète la consommation non moins dérisoire d'énergie par habitant (150 kg par an). C'est cette situation alarmante à bien des égards qui, actuellement, permet aux ressources indigènes, essentiellement constituées par le charbon de l'Inde et le pétrole de l'Indonésie, de correspondre aux besoins (130 Mtec). Les réserves d'énergie actuellement connues y paraissent, en effet, très limitées et en tout cas sans commune mesure avec les besoins potentiels de si importantes concentrations humaines. Dès lors, pour l'avenir, la position de ces pays sur le marché mondial de l'énergie sera directement fonction du rythme de leur développement.

Dans l'hypothèse de consommation que nous avons retenue pour 1980 (250 Mtec), ces régions auraient déjà quelques difficultés à vivre en autarcie. Dans l'hypothèse de consommation retenue par l'Interexé-

(64) 15 Mt selon M. Samuel Lajeunesse.

(65) Ce qui est peu vraisemblable étant donné le contexte politique actuel.

(66) Inde, Pakistan, Afghanistan, Ceylan, Indonésie, etc.

cutifs (380 Mtec) il semble bien qu'un recours à l'importation s'imposerait pour 200 Mtec environ.

b) *L'Amérique Latine.*

Les prévisions du C.E.P.C.E.O. et de l'Interexécutifs touchant le bilan énergétique futur de cette région sont relativement homogènes quant à son solde exportateur net en 1980 bien qu'elles partent d'hypothèse de consommation et de production différentes.

(en Mtec)

	D'après C.E.P.C.E.O. (1)	D'après l'Interexécutifs (2)
Consommation	435	555
Production	515	580 (3) 670 (4)
Importations	100	
Exportations	180	
Solde exportateur net	80	25 (3) 115 (4)

(1) « Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale », mars 1966.
 (2) « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté. »
 (3) Appel faible au Moyen-Orient.
 (4) Appel fort au Moyen-Orient.

Actuellement, l'Amérique Latine produit 350 Mtec et en consomme à peine la moitié. Ces disponibilités sont constituées à plus de 80 % (300 Mtec) par du pétrole extrait pour près des 4/5 du Venezuela et exporté à concurrence de 180 Mtec environ sous forme de brut et de produits raffinés principalement vers l'Amérique du Nord.

Si cette région devait, en 1980, maintenir ses exportations à leur niveau actuel et faire face à des besoins intérieurs de l'ordre de 500 Mtec (moyenne des estimations données ci-dessus), il lui faudrait presque doubler sa production actuelle.

Certes, ce continent recèle un potentiel hydraulique théorique très important (cf. Chapitre III, Section I) mais son état de développement économique est encore si bas qu'on ne saurait prévoir, en 15 ans, plus qu'un doublement de la production hydraulique actuelle (45 Mds de kWh). Pour la même raison on peut, à échéance de 1980, négliger la production nucléaire. Comme d'autre part tout gisement houiller important y est encore inconnu et que les réserves de gaz paraissent

très limitées, tout repose en définitive sur les possibilités de développement de la production pétrolière.

Or, le graphique ci-après révèle des évolutions relatives de la production annuelle et des découvertes annuelles aussi alarmantes qu'aux Etats-Unis. Sans doute la politique du gouvernement du Vénézuëla, principale province pétrolière, n'est-elle pas étrangère à cette évolution des découvertes. Mais il n'est pas impossible que cette politique soit inspirée par le souci de préserver des réserves énergétiques que l'on sait être limitées. C'est, en tout cas, ce qu'autoriserait à croire la courbe de production, dessinée par A. Martinez, Conseiller du gouvernement vénézuélien pour les affaires pétrolières. La production de pétrole pourrait donc passer prochainement par un maximum pour diminuer ensuite dès avant 1980 (67).

Dans cette perspective, les prévisions dont il est fait état ci-dessus et que nous admettons, apparaissent optimistes. En effet, au cas probable où les Etats-Unis chercheraient à maintenir ou à développer leur recours actuel au pétrole des Caraïbes, exploité en grande partie par des sociétés américaines, l'Amérique Latine aurait toutes chances de devenir importatrice nette en 1980 (68).

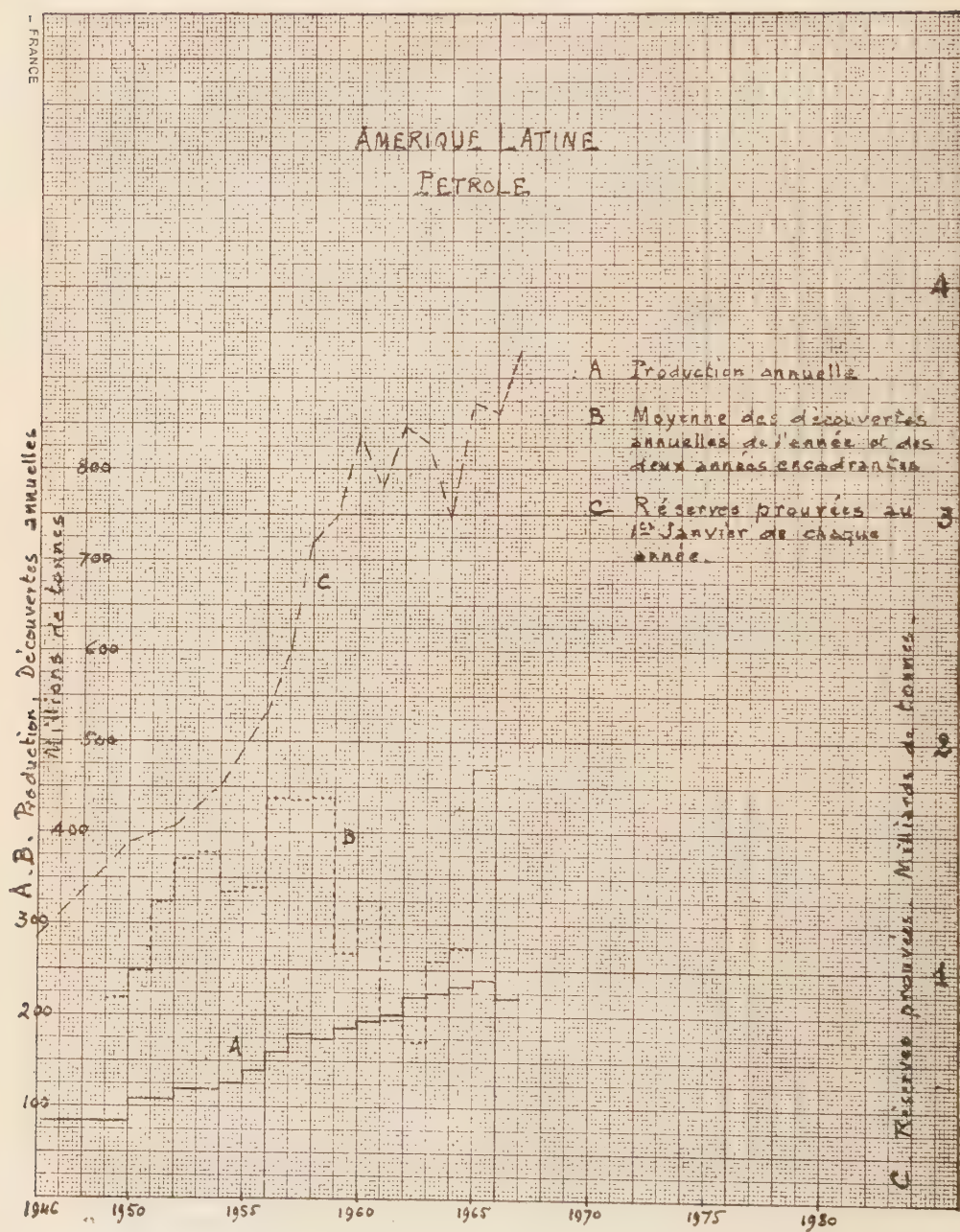
4. — *L'équilibre du marché énergétique mondial et le recours massif aux ressources de l'Afrique et du Moyen-Orient.*

a) *Le solde importateur net du monde non compris l'Afrique et le Moyen-Orient en 1980.*

	En Mtec	En % de l'approvisionnement total
Amérique du Nord	+ 400 à 700	15 à 20
Amérique Latine	— 100	
Japon	+ 300 à 500	70 à 80
Océanie	50	30
Europe occidentale	+ 700 à 1.300	50 à 65
U.R.S.S. et Europe orientale, Chine	+ 200 à 300	10
Asie du Sud et du Sud-Est ..	+ 100 à 200	30 à 50
	1.650 à 2.950	

(67) P.P.S. de juillet 1962, p. 244.

(68) C'est la conclusion à laquelle est arrivée la Commission économique des pays de l'Amérique Latine, qui relève des Nations Unies, lors d'une réunion tenue à Santiago, au Chili, au début de 1967. Selon cette commission les réserves pétrolières prouvées de l'Amérique Latine seront épuisées dans une dizaine d'années.



De l'analyse qui précède et du tableau ci-dessus qui en retient les principales conclusions se dégagent, en première approximation, quelques tendances fondamentales de l'économie énergétique mondiale :

- à des degrés divers, la plupart des grandes régions du monde, hormis l'Afrique et le Moyen-Orient, pourraient être importatrices nettes. Le solde importateur net du monde s'établirait selon nos prévisions entre 1.650 et 2.950 Mtec;
- les pays industrialisés du monde libre pourraient intervenir dans ce solde pour 1.500 à 2.500 Mtec, soit environ 80 %;
- l'Europe occidentale demeurerait le plus gros importateur du monde, pour 50 à 65 % de son approvisionnement et 40 % des importations nettes du monde.

Dans ces conditions, il apparaît que tout l'équilibre énergétique mondial reposerait sur la capacité de l'Afrique et du Moyen-Orient à faire face à cette demande du monde industrialisé tout en couvrant leurs propres besoins.

b) *L'Afrique.*

Ce n'est que très récemment que l'on a pris conscience de la richesse énergétique de ce continent. L'exploration du Sahara n'a commencé qu'en 1952 et celle de la Libye en 1956. Mais le rythme des découvertes a été tel que, naturellement, il incite aux anticipations les plus optimistes. Encore insignifiantes en 1958, les réserves de pétrole brut reconnues ont d'ores et déjà dépassé celles du Vénézuéla et représentent les 2/3 de celles des Etats-Unis ou de l'U.R.S.S. La production s'est, en conséquence, développée à une allure record comme le montre le graphique joint. En 1965, l'ensemble des disponibilités énergétiques (200 Mtec) de ce continent, dont les 3/4 étaient constituées par du pétrole brut, dépassaient déjà ses besoins de 120 Mtec.

Il ne fait aucun doute que l'Afrique recèle encore d'amples possibilités de découvertes. Les surfaces favorables (terrains sédimentaires) n'ont été que peu prospectées (3 à 4 forages d'exploration par 10.000 km² entre 1950 et 1962 contre 185 en moyenne aux U.S.A. de 1945 à 1961) (69). Toutefois, il est permis de s'interroger sur le volume des découvertes à réaliser dans les 15 prochaines années (doublement ou triplement du volume des réserves recensées en 1965) qu'impliquent les perspectives de production (400 Mt pour la fourchette haute) retenues par l'Interexécutifs communautaire dans les « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté ». Si l'on veut encore avoir en 1980 des réserves pour 15 à

(69) PERRODON, *Géologie du Pétrole*, p. 396.

AFRIQUE

PÉTROLE

- A Production annuelle en Mt.
- B Découvertes moyennes de l'année et des deux années précédentes en Mt.
- C Réserves prouvées au 1^{er} Janvier de chaque année en Mt.

ECHELLE A et B

900

800

700

600

500

400

300

200

100

0

1946

1950

1955

1960

1965

1970

1975

1980

3000

4000

5000

6000

7000

8000

9000

10000

11000

12000

13000

14000

15000

16000

17000

18000

19000

20000

21000

22000

23000

24000

25000

26000

27000

28000

29000

30000

31000

32000

33000

34000

35000

36000

37000

38000

39000

40000

41000

42000

43000

44000

45000

46000

47000

48000

49000

50000

51000

52000

53000

54000

55000

56000

57000

58000

59000

60000

61000

62000

63000

64000

65000

66000

67000

68000

69000

70000

71000

72000

73000

74000

75000

76000

77000

78000

79000

80000

81000

82000

83000

84000

85000

86000

87000

88000

89000

90000

91000

92000

93000

94000

95000

96000

97000

98000

99000

100000

101000

102000

103000

104000

105000

106000

107000

108000

109000

110000

111000

112000

113000

114000

115000

116000

117000

118000

119000

120000

121000

122000

123000

124000

125000

126000

127000

128000

129000

130000

131000

132000

133000

134000

135000

136000

137000

138000

139000

140000

141000

142000

143000

144000

145000

146000

147000

148000

149000

150000

151000

152000

153000

154000

155000

156000

157000

158000

159000

160000

161000

162000

163000

164000

165000

166000

167000

168000

169000

170000

171000

172000

173000

174000

175000

176000

177000

178000

179000

180000

181000

182000

183000

184000

185000

186000

187000

188000

189000

190000

191000

192000

193000

194000

195000

196000

197000

198000

199000

200000

201000

202000

203000

204000

205000

206000

207000

208000

209000

210000

211000

212000

213000

214000

215000

216000

217000

218000

219000

220000

221000

222000

223000

224000

225000

226000

227000

228000

229000

230000

231000

232000

233000

234000

235000

236000

237000

238000

239000

240000

241000

242000

243000

244000

245000

246000

247000

248000

249000

250000

251000

252000

253000

20 ans de production, il nous paraît plus probable de prévoir, à la même époque, une production de 270 à 300 Mt ce qui supposerait déjà des découvertes de plus de 4 Mds de tonnes d'ici à 1980.

Les réserves de gaz de ce continent sont également importantes puisque, s'élevant déjà à 2.500 Mds de M^3 et même à 4.000 Mds de M^3 selon certaines estimations, elles dépassent sensiblement celles reconnues aux Pays-Bas et en Mer du Nord. Bien qu'il existe un problème de débouchés et de transport, ce problème ne peut être que temporaire et il paraît raisonnable d'envisager une production de 30 Mtec pour 1980.

Quant à la houille, les réserves assez importantes de l'Afrique du Sud autorisent à prévoir un développement de l'extraction au même rythme que dans le passé, jusqu'à 70 Mt en 1980.

On sait enfin que l'Afrique possède aussi un potentiel hydraulique considérable mais la production actuelle est encore insignifiante et le rythme extrêmement lent de développement économique de ce continent n'en laisse pas augurer un rapide accroissement. Pour les mêmes raisons, on peut négliger à échéance de 1980 la production d'énergie nucléaire.

Au total l'Afrique pourrait produire 500 Mtec environ en 1980.

Il va de soi que les disponibilités à l'exportation seront fonction du rythme plus ou moins rapide de développement économique de cette région.

Si l'on se réfère à l'hypothèse de croissance économique extrêmement modérée que retiennent la plupart des auteurs, les besoins énergétiques ne dépasseraient pas 160 à 180 Mtec en 1980. Le solde exportateur net de cette région pourrait alors s'établir à quelque 300 Mtec.

Mais est-il bien cohérent d'admettre, comme le fait l'Interexécutifs communautaire, que la consommation d'énergie par habitant passera, au Moyen-Orient, de 0,360 tec en 1965 à 1,4 tec en 1980, alors même qu'en Afrique elle ne s'élèverait, dans le même intervalle de temps, que de 0,320 à 0,400 tec. N'est-il pas plus vraisemblable que l'Afrique, qui s'est maintenant partiellement dégagée de la tutelle des nations d'Europe occidentale, cherchera à rompre le cercle infernal auquel la condamne un accroissement de sa population plus rapide que l'accroissement de sa richesse économique ? Dans ce cas, elle serait sans doute amenée à revendiquer pour elle-même une part croissante de sa richesse énergétique. Celle-ci n'apparaît en fait considérable que par rapport à ses faibles besoins actuels ; elle semble, au contraire, limitée dans la perspective d'un développement économique d'une population en rapide croissance qui, en 1980 avec 449 Millions d'habitants, aura nettement dépassé celle de l'Europe occidentale. C'est dire que le monde industrialisé et l'Europe occidentale en particulier ne peuvent

compter sur les excédents énergétiques de l'Afrique qu'en faisant l'hypothèse, peut-être économiquement réaliste mais à coup sûr politiquement absurde, que les pays de ce continent resteront dans une large mesure et longtemps encore sous-développés.

c) *Le Moyen-Orient* (cf. graphique, page 251).

C'est donc au Moyen-Orient, et ce ne peut être qu'à lui seul, qu'il reviendrait de satisfaire la demande mondiale pour 1.350 à 2.650 Mtec ou pour prendre la moyenne de ces estimations extrêmes pour 2 Mds de tec. Son rôle décisif, dans l'équilibre de l'approvisionnement énergétique du monde et en particulier de la zone de l'O.C.D.E., apparaît mieux si l'on précise qu'il lui appartiendrait de couvrir 87 % du solde importateur net du monde et 30 à 40 %, selon les hypothèses, des besoins totaux en énergie des pays de l'O.C.D.E. (70) (Amérique du Nord et Japon compris).

Le Moyen-Orient sera-t-il en mesure de répondre à cette attente ? C'est la question qu'il nous reste à examiner.

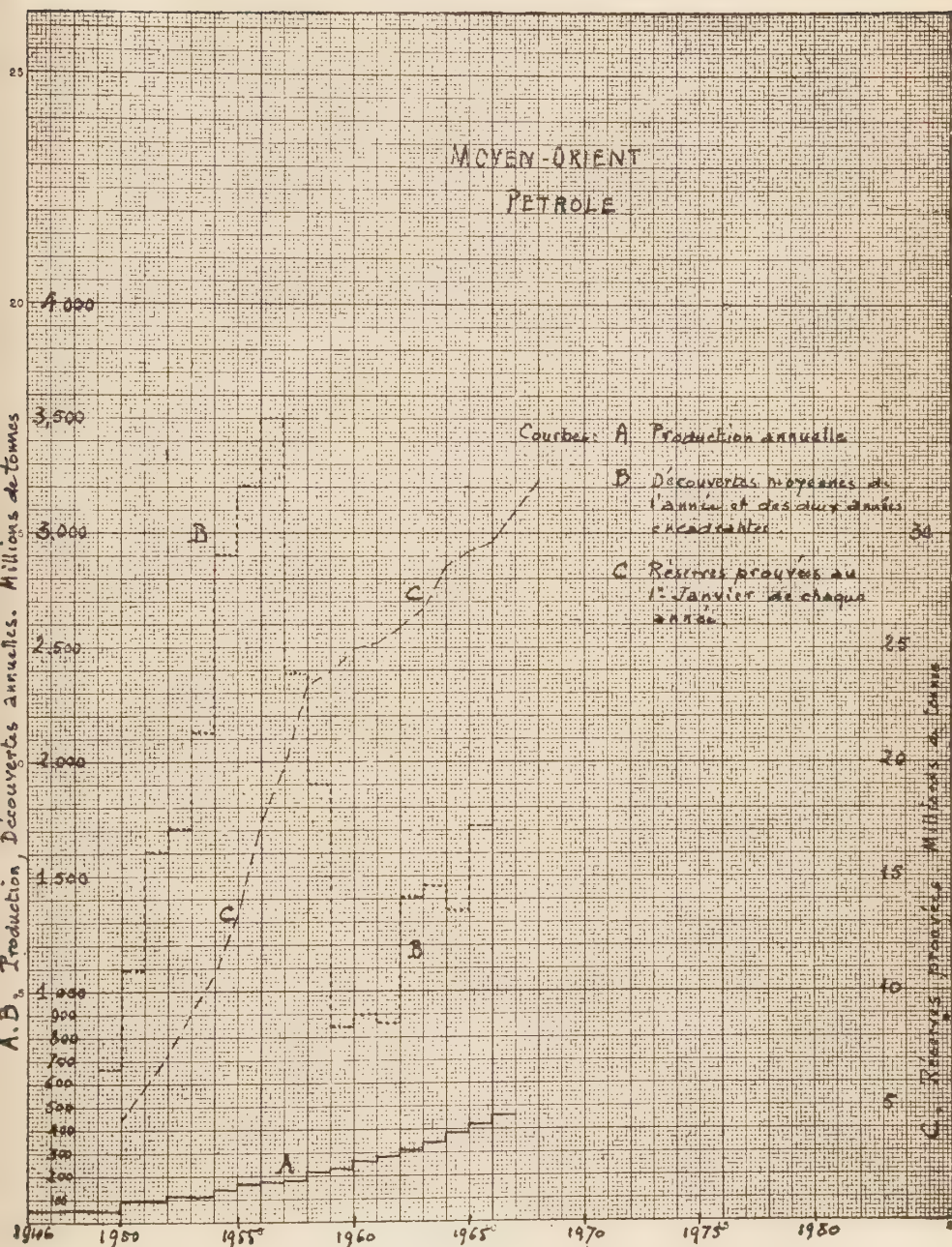
Le Moyen-Orient a produit, en 1965, 600 Mtec de pétrole. Il faudrait donc qu'il produise, en ordre de grandeur, 3 fois plus en 1980 pour être en mesure de combler le déficit mondial.

L'Interexécutifs communautaire semble admettre, sans discussion, cette possibilité puisqu'il prévoit pour 1980, dans le cas d'un appel fort aux ressources du Moyen-Orient, une production de près de 2 Mds de tec. Il importe, toutefois, de signaler qu'il envisage dans le même temps une réduction des réserves prouvées de cette région en années de production de 75 à 25 ou 15.

Les producteurs de charbon d'Europe occidentale, groupés au sein du C.E.P.C.E.O., ont émis une opinion plus nuancée dans la brochure « Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale » qu'ils ont publiée en mars 1966.

« A première vue, l'on pourrait dire que le taux annuel de progression que cela impliquerait, 7 % par an, a déjà été régulièrement dépassé depuis l'origine et que rien ne s'opposerait en principe à la poursuite de cette expansion. Cependant, au fur et à mesure que le Moyen-Orient devra prendre une place de plus en plus importante dans l'approvisionnement du monde en énergie, et notamment du monde libre, l'assurance qu'il disposera à chaque instant de

(70) « Le Moyen-Orient est resté et restera dans un avenir prévisible ce qu'il était, le fournisseur de la production supplémentaire nécessaire par l'augmentation des besoins mondiaux, depuis que presque tous les autres pays ont presque atteint la limite de leur capacité de production. » *Oil and Gas Journal*, 17 octobre 1966, p. 72, « Le pétrole : évolution des 10 dernières années, situation actuelle, perspective des 10 prochaines années ».



« réserves prouvées en pétrole suffisantes pour subvenir aux besoins
« d'un grand nombre d'années à venir sera requise de façon de plus
« en plus impérieuse.

« Aujourd'hui, les réserves prouvées y représentent 75 à 80 ans de
« production à la cadence actuelle. Si, à première vue, elles paraissent
« importantes, elles sont en réalité à peine suffisantes pour com-
« penser la faiblesse des réserves de la plupart des autres bassins
« producteurs du monde et notamment des deux plus grands : les
« Etats-Unis et la zone des Caraïbes, dont les réserves se limitent à
« 12 ou 13 ans au rythme de leur production actuelle. En réalité, à
« la cadence actuelle de la croissance des besoins, les ressources prou-
« vées du Moyen-Orient ne représentent que 22 ans de production, et
« les autres ressources prouvées mondiales, 12 ans seulement, soit
« pour l'ensemble du monde à peine 15 ans.

« On conçoit, dans une telle perspective, que le maintien du rap-
« port actuel entre réserves prouvées et production du Moyen-Orient
« constitue une condition minimum de la sécurité d'approvisionne-
« ment du monde en pétrole. Cette condition implique que l'on décou-
« vre dans cette région, d'ici 1980, 75 à 80 milliards de tonnes en sus
« des 30 milliards déjà prouvées. Est-on en droit de faire le pari que
« de telles découvertes pourront être faites en quinze ans, et de baser
« la politique énergétique européenne sur un tel pari ? Cela semble
« d'autant plus injustifié qu'à la cadence des découvertes faites depuis
« sept ans, on ne devrait découvrir, d'ici 1980, que moins de 14 mil-
« liards de tonnes au lieu des 75 à 80 qui seraient nécessaires. Il ne
« resterait alors de ressources que pour treize ans, d'une production
« qui continuerait d'augmenter au même rythme que précédemment.
« Cela serait dangereusement insuffisant, puisqu'il s'agit du principal
« fournisseur du monde. »

Il n'est pas question de mettre en doute les immenses possibilités du Moyen-Orient. Chacun sait que cette région recèle les plus grandes réserves de pétroles prouvées et que « ses ressources ultimes sont certainement très importantes, de vastes surfaces étant encore inexplo-
« rées en Iran et sur le Golfe Persique » (71). Ses réserves en gaz naturel ne sont pas moins considérables puisque, évaluées aujourd'hui à 10.000 Mds de M³, elles dépassent d'ores et déjà celles reconnues aux Etats-Unis. Chacun sait également que la rentabilité de la recherche y est sans commune mesure avec les conditions qui prévalent dans les autres régions prospectées : le tableau joint suffit à l'attester.

Mais, dans ces conditions, on ne pourra longtemps éluder l'alternative suivante :

(71) M. PERRODON, *Géologie du pétrole*, p. 328.

- ou bien pratiquer une politique réelle de diversification des sources et accepter du même coup un renchérissement notable de l'approvisionnement en énergie,
- ou bien s'en remettre de plus en plus au Moyen-Orient et à l'Afrique du soin de couvrir la demande en pétrole du monde libre. Mais dans ce dernier cas, loin d'envisager une réduction du rapport réserves/production du Moyen-Orient, il conviendrait d'en prévoir au moins le maintien sinon l'augmentation. Dès lors, la question se pose de savoir si le rythme de découvertes qu'impliquerait une telle exigence pourrait être facilement réalisé (72).

Au total, l'analyse régionale comme l'analyse globale des conditions de l'équilibre énergétique mondial débouche sur un point d'interrogation pour la période postérieure à 1980; l'abondance d'énergie, quoi qu'on en dise trop souvent n'est rien moins qu'assurée à long terme.

RESSOURCES PROUVÉES EN PÉTROLE ET DÉCOUVERTES ANNUELLES

	Ressources prouvées en pétrole en milliards de tep au 1-1-1967	Découvertes moyennes de pétrole	
		en millions de tep par millier de forages de 1958 à 1964 incl. (2)	en millions de tep par million de m. de forages exécutés de 1958 à 1964 incl. (2)
Amérique du Nord	6,350	9,77	6,99
Europe occidentale (1)	0,450	60,60	33,40
Amérique Latine	3,710	98,20	51,20
Extrême-Orient	1,620	209,00	145,40
Afrique	4,420	777,00	349,00
Moyen-Orient	32,300	4.520,00	2.450,00

(1) Y compris pays européens satellites de l'U.R.S.S., mais U.R.S.S. exclue.

(2) Tous forages compris, d'exploration, d'extension, d'exploitation et d'information.

(72) « En effet, les conditions d'exploration dans les régions connues ne sont à l'heure actuelle guère satisfaisantes. La plupart des grands gisements du Moyen-Orient ont été découverts avant 1930. Compte tenu du délai nécessaire à la découverte, au forage et à la commercialisation du brut découvert, il faudrait que les grands gisements destinés à approvisionner les consommateurs en 1980 soient découverts dès aujourd'hui, d'autant plus que toutes les études faites à ce sujet s'accordent à reconnaître que la capacité excédentaire actuelle de la production sera absorbée par la consommation d'ici 10 ans... » *Oil and Gas International*, avril 1967 : « Comment les pétroliers voient l'avenir ? »

Quant aux coûts et aux prix de l'énergie, ils sont encore bien plus aléatoires.

C. — LES COÛTS ET LES PRIX.

Du point de vue des coûts et des prix, nous nous bornerons à signaler ici quelques raisons fondamentales à leur augmentation qui nous paraissent valables pour la plupart des formes d'énergie.

C'est, d'une part, la nécessité d'accélérer le rythme actuel de la production en fonction de besoins sans cesse croissants.

Pour les Etats-Unis eux-mêmes qui disposent, nous l'avons vu, des meilleurs gisements charbonniers du monde, cette nécessité ne pourra pas ne pas se traduire à échéance de quelques années par la mise en exploitation de gisements moins favorables et par voie de conséquence par le renchérissement du coût de la tonne marginale.

Pour le pétrole, les rythmes de production envisagés impliqueront aussi une intensification considérable de l'effort de recherche (73). A moins de faire l'hypothèse gratuite que les ressources du Moyen-Orient sont inépuisables ou que l'on découvrira d'autres provinces pétrolières aussi favorables, la nécessité de sonder plus profond à partir de la surface et de multiplier les recherches en mer semble devoir entraîner inévitablement un renchérissement des coûts de recherche et d'exploitation. Le dilemme auquel sont affrontés les Etats-Unis — produire moins ou produire plus cher — se posera très vite à l'échelle du monde et il se pourrait alors que des richesses considérées aujourd'hui comme marginales retrouvent plus vite qu'il n'est prévisible leur compétitivité.

Quant aux prix de l'énergie, nul ne saurait en prévoir le niveau. Ils ne seront pas influencés seulement par la hausse probable des coûts de développement conformément à la théorie économique mais au moins autant par les conditions de l'équilibre entre l'offre et la demande d'énergie.

Abstraction faite des facteurs politiques qui pourraient jouer, comme nous le verrons, un rôle décisif dans cet équilibre, il importe de considérer que le marché international de l'énergie se caractérise depuis une dizaine d'années, à la faveur de l'abondance, par une concurrence intense entre produits et centres de production pour approvisionner aux meilleurs coûts les deux seuls grands marchés déficitaires du monde que sont l'Europe occidentale et le Japon. En bref, c'est un marché d'acheteurs.

(73) A titre indicatif, si l'on voulait, compte tenu de la place assignée au pétrole dans la couverture des besoins mondiaux, avoir encore en 1980 25 ans de réserves devant soi, il faudrait découvrir chaque année, d'ici 1980, environ 11 Mds de tonnes, soit multiplier par 3 le volume annuel moyen des découvertes depuis 10 ans.

L'analyse qui précède laisse prévoir à cet égard un renversement de tendance radical : d'autres régions que l'Europe et le Japon pourraient devenir demandeurs sur le marché mondial de quantités importantes d'énergie. On peut s'attendre que la plupart des grandes nations industrialisées entrent en compétition pour se disputer les disponibilités excédentaires de pétrole en provenance d'Afrique et du Moyen-Orient. C'est dire que le marché de l'énergie a toutes chances de redevenir un marché de vendeurs et le niveau des prix ne pourra pas alors manquer d'en être influencé à la hausse.

Il va de soi que dans cette perspective l'Europe occidentale serait la région la plus directement menacée par toute tension sur les approvisionnements et les prix dans la mesure où elle doit demeurer le plus gros importateur du monde.

II. — La disponibilité ou les aspects politiques des problèmes énergétiques.

Si l'abondance d'énergie apparaît précaire parce que soumise à toutes sortes de contraintes naturelles ou techniques dont l'homme n'aura jamais tout à fait la maîtrise, que dire de sa disponibilité dans un monde qui reste en proie aux conflits militaires, politiques ou idéologiques et à ceux moins explosifs mais non moins acharnés des groupes de puissance et de pression économiques !

Le marché, nous l'avons dit, et particulièrement le marché international, n'est pas seulement le point de rencontre d'une offre et d'une demande selon le schéma concurrentiel de la théorie économique classique, c'est aussi et avant tout le lieu d'affrontement d'intérêts de toutes sortes suivant un rapport de forces politiques et économiques en perpétuelle évolution.

Dans la mesure même où l'énergie est un produit relativement rare et cependant aussi indispensable à l'expansion économique en temps de paix qu'à la Défense nationale en temps de guerre, son marché, dont le contrôle comporte de ce fait un enjeu considérable, est appelé à subir inévitablement plus que d'autres les pressions politiques et économiques des grandes puissances ou des grands opérateurs économiques.

A. — L'ASPECT STRATÉGIQUE DU PROBLÈME ÉNERGÉTIQUE.

Si l'on peut, à juste titre, éliminer le cas de conflit nucléaire — « en cette apocalypse, la Bible et les Paradis artificiels seront plus utiles que le kWh » (74) — il nous paraît, en revanche, difficile et

(74) *Revue française de l'Energie* de novembre 1966, p. 2.

imprudent de négliger l'élément fondamental de sécurité et de défense nationale au sens large du terme que représente pour chaque nation son potentiel énergétique indigène dans l'hypothèse d'un conflit militaire généralisé de type classique et plus encore dans celle de conflits localisés.

Dans les pays européens tout d'abord, qui disposent encore de ressources énergétiques indigènes, il ne semble pas conforme à la réalité d'admettre comme le fait le Mémorandum des trois Exécutifs du 25 juin 1962 que dans le cas d'un conflit généralisé « les charbonnages ne seraient pas plus épargnés que les approvisionnements extérieurs ». L'expérience des deux dernières guerres mondiales atteste au contraire que les ressources énergétiques indigènes, quelles qu'elles soient, peuvent se révéler précieuses pendant certaines phases du conflit et à tout le moins dans la période de reconstruction qui suit le conflit; d'ailleurs prétendre le contraire serait méconnaître l'inspiration profonde de la politique énergétique d'une grande puissance comme les Etats-Unis. A maintes reprises, le gouvernement de ce pays a invoqué explicitement ce souci de la défense nationale pour justifier sa politique protectionniste en matière pétrolière de même que son corollaire : la réglementation stricte de la production indigène (75).

En dehors même de cette hypothèse extrême d'un conflit généralisé, il existe bien d'autres circonstances où le rôle des ressources indigènes peut apparaître fondamental; la crise de Suez, en 1956 et plus récemment la guerre israélo-arabe ont déjà montré la menace que constitue pour l'Europe occidentale le fait de dépendre, pour une part importante de son approvisionnement pétrolier, de régions politiquement instables. Tout pays importateur qui renonce à ses ressources indigènes se met en situation de supporter les conséquences des troubles politiques internes et même sociaux de quelque importance (grèves dans les mines ou dans les ports) qui, à tout moment, peuvent éclater dans les pays exportateurs.

Le lien déjà étroit entre stratégie politique ou militaire et politique énergétique est encore accusé depuis que l'énergie nucléaire est devenue tout à la fois l'arme de destruction par excellence et le substitut espéré des sources d'énergie classiques. En lançant une négociation en vue de la conclusion d'un traité de non-dissémination des armes nucléaires, les Etats-Unis ont fait prendre conscience que le libre accès aux sources d'uranium et à la technologie nucléaire n'était pas un fait acquis. Il est clairement apparu aux pays de la Communauté notamment qui, dans l'ensemble, ne sont pas plus riches en uranium qu'en hydrocarbures, qu'on ne pouvait sans erreur d'appréciation

(75) Cf. *l'Observateur de l'O.C.D.E.*, n° 28, juin 1967 (annexe de la sect. III du chapitre I de la II^e partie).

considérer l'énergie nucléaire comme une source communautaire. Plus encore que pour les autres sources d'énergie, le libre accès aux ressources d'uranium risque de poser un problème politique d'autant moins facile à résoudre que les Etats-Unis, puissance nucléaire dominante, contrôlent une part importante de ces ressources.

Dès lors que pour un pays comme les Etats-Unis dont l'hégémonie n'est pas contestable, la politique de l'énergie conserve une telle valeur stratégique, on voit mal ce qui pourrait dissuader l'Europe occidentale et la Communauté de prendre en considération cet aspect fondamental du problème. Ce devrait être au contraire pour elles une incitation puissante à protéger coûte que coûte leurs ressources indigènes, incitation d'autant plus impérieuse que ces ressources apparaissent plus limitées.

B. — LA POLITIQUE DES GRANDS PAYS PRODUCTEURS

ET EXPORTATEURS DE PÉTROLE ET LE PROBLÈME DU DÉVELOPPEMENT.

Nul ne peut mettre en doute d'autre part que notre monde, en dépit de la solidarité technique et économique qui s'y développe entre nations et continents, demeure encore profondément cloisonné. Si ces cloisonnements trouvent dans le présent leur origine ou bien dans des conflits d'intérêts localisés, ou bien dans la diversité et l'opposition des idéologies politiques en présence, ne peut-on craindre qu'ils ne s'accusent à l'avenir avec la disparité croissante des niveaux de développement entre nations, au moment même où le mouvement d'émancipation politique rend à chaque nation son indépendance et la rend plus jalouse de ses prérogatives.

Il est de fait que le dogme de la souveraineté, si dépassé qu'il apparaisse à certains, n'a jamais eu plus de vigueur. La souveraineté des nations l'emporte peu à peu sur toute forme d'impérialisme économique et politique et on voit mal qu'il puisse en aller aussi longtemps qu'une autorité internationale ne sera pas en mesure d'introduire un ordre, une réglementation et une priorité dans la création et la répartition de la richesse internationale. Une récente résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, adoptée au mois de novembre 1966, par 104 voix contre 0 et 6 abstentions dont celles des Etats-Unis et du Royaume-Uni, n'a-t-elle pas reconnu « le droit inaliénable » des Etats à exercer leur souveraineté de manière permanente sur « leurs ressources naturelles dans l'intérêt de leur développement ».

Le fait même que les Etats-Unis et le Royaume-Uni aient refusé de souscrire à cette résolution, qui pourtant est parfaitement adéquate à la politique que les Etats-Unis tout au moins mènent à l'intérieur de leurs frontières, n'est sans doute pas étranger à l'appréhension que ces pays peuvent ressentir devant les perspectives d'évolution d'un mar-

ché international de l'énergie caractérisé par la dépendance croissante des pays industrialisés à l'égard des fournitures des pays sous-développés.

Cette revendication de souveraineté de la part des pays producteurs de pétrole n'est pas seulement formelle, elle s'exprime concrètement à travers deux séries de préoccupations :

- les unes à court terme, qui ont incontestablement prévalu jusqu'alors, visent à accroître leur participation aux revenus de l'exploitation pétrolière tout en laissant aux sociétés étrangères exploitantes la libre disposition de la ressource;
- les autres à plus long terme commencent à se faire jour. Il s'agit tout d'abord d'intervenir plus directement dans la mise en valeur de leurs ressources en mettant progressivement sur pied une industrie pétrolière proprement arabe; il s'agit ensuite de mettre en réserve nationale une partie des découvertes pétrolières. Et on ne peut s'empêcher de penser que cette clause qui, pour la première fois, a figuré dans le contrat ERAP-NIOC (France-Iran) dont il sera question plus loin est le premier signe d'une prise de conscience des pays du Moyen-Orient quant à la nécessité d'éviter un épuisement prématuré de ressources indispensables à leur développement économique ultérieur.

1. — *Pression sur les prix.*

Un bref rappel des rapports entre sociétés pétrolières exploitantes et pays hôtes est, à cet égard, plein d'enseignements. A tout le moins et même si jusqu'à nouvel ordre les sociétés internationales conservent une position dominante dans l'exploitation des ressources de ces pays, l'évolution montre clairement une modification fondamentale du rapport de force sous forme d'une participation croissante des pays producteurs au bénéfice de l'exploitation pétrolière.

Il n'y a pas si longtemps — c'était encore la règle après la deuxième guerre mondiale et jusqu'en 1950 — les gouvernements des pays du Moyen-Orient se contentaient d'une redevance ou « royalties » de 12,5 % du prix de la tonne de pétrole brut fixé par référence au prix en vigueur au golfe du Mexique (cf. page 126). Ce mode de rémunération s'inspirait de la pratique américaine d'indemnisation des propriétaires du sous-sol minier. Il va sans dire que la marge bénéficiaire des grandes sociétés était alors considérable. On peut d'ailleurs se demander aujourd'hui avec M. Frankel si les sociétés pétrolières n'ont pas été, en définitive, victimes du système qu'elles avaient ainsi instauré. En effet, leurs marges bénéficiaires considérables ont sans aucun doute constitué une puissante incitation pour les pays produc-

teurs à revendiquer toujours plus. Il n'est pas douteux que ces pays n'auraient vraisemblablement jamais eu l'idée de prétendre à des royalties aussi élevées si au départ les prix du pétrole brut avaient mieux reflété les coûts d'exploitation.

Quoi qu'il en soit, dans les années 1948 à 1950, une double évolution se dessine. Du côté des prix affichés au Moyen-Orient d'abord qui, sous des pressions diverses, y compris celles du gouvernement des U.S.A. (76), vont désormais être calculés pour s'établir à parité avec ceux du golfe du Mexique sur le côté Est des Etats-Unis et non plus sur les côtes européennes (cf. Chapitre V, page 127) ; du côté des royalties ensuite dont les pays du Moyen-Orient, de plus en plus conscients du rôle rapidement croissant qu'ils jouent dans l'approvisionnement en pétrole brut du monde occidental, demandent la revalorisation. La formule retenue, et déjà appliquée au Vénézuëla depuis 1948, est celle du « partage 50/50 » entre compagnies pétrolières et Etats producteurs, formule qui prévaudra, à quelques nuances près, jusqu'en 1964. Dans ce système, on déduit du prix affiché le coût de production et le chiffre ainsi obtenu se partage par moitié entre gouvernements hôtes et grandes sociétés. A noter que la part « 50 % » revenant aux gouvernements hôtes inclut l'ancienne redevance de 12,5 % sur les prix affichés. A titre d'exemple, pour un pétrole brut dont le prix affiché est de 1,76 \$ le baril (brut d'Iran de densité 34-34,9°) et dont le coût de production est estimé à 20 cents le baril, le partage s'opère sur 1,56 \$ dont 78 cents reviennent aux pays hôtes — ces 78 cents incluant 20 cents (12,5 % de 1,76 \$) à titre de royalties — et 78 cents aux sociétés pétrolières qu'il convient d'amputer, s'il y a lieu, du montant des rabais, que ces sociétés consentent à leurs clients sur les prix affichés. Il n'est pas sans intérêt de souligner que ce système « consistait purement et simplement à transférer aux Etats producteurs de pétrole le montant de l'impôt qu'auparavant les compagnies payaient au fisc américain » (77).

A la suite de la crise de Suez, diverses circonstances, que nous avons déjà évoquées, se conjuguent pour provoquer d'abord une

(76) Le gouvernement des Etats-Unis prend conscience à l'occasion du Plan Marshall que les prix payés en dollars pour l'aide en pétrole brut du Moyen-Orient qu'il consent à l'Europe sont très élevés.

(77) En somme, le gouvernement des Etats-Unis, se contentant des impôts frappant les bénéfices ainsi réduits de moitié, accepte d'abandonner aux pays producteurs du Moyen-Orient la plus grande part de ce qu'il prélevait jusqu'alors dans le bénéfice des sociétés pétrolières internationales d'obédience américaine et ceci dans le seul but de maintenir à ces sociétés le privilège d'une position dominante dans l'exploitation des richesses pétrolières des pays du tiers monde. C'est dire le prix qu'attache le gouvernement des Etats-Unis au maintien de ce privilège. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ne pourront que s'aligner, quelques mois plus tard, sur la position des Etats-Unis.

baisse officieuse des prix sous forme de rabais dont la pratique se généralise et plus tard une baisse officielle des prix du brut de l'ordre de 10 % en février 1959 et de 5 % en août 1960, baisse qui apparaît comme un réajustement partiel entre les prix affichés et les prix réellement pratiqués.

La réaction des pays producteurs ne se fait pas attendre. Le Vénézuéla, l'Iran, l'Irak, le Koweït et l'Arabie Séoudite auxquels se joindront plus tard Qatar et l'Indonésie, constituent en août 1960 l'O.P.E.P. (Organisation des pays exportateurs de pétrole) (78). L'objectif avoué de l'organisation est d'assurer aux pays producteurs, par la voie d'une concertation dont on n'a pas fini de mesurer les effets, une participation plus substantielle aux bénéfices de l'exploitation et à plus long terme un contrôle des réserves et de l'exploitation elle-même.

Après deux ans d'études préliminaires, portant notamment sur la rentabilité des opérations pétrolières, il apparut que si les sociétés internationales obtenaient des gains substantiels sur le capital investi dans la production (sans doute plus de 60 %), leurs marges étaient très limitées sinon négatives dans la suite du processus intégré (transport, raffinage, distribution), si bien que les gouvernements des pays exportateurs se bornèrent, en juillet 1962, à réclamer dans trois mémorandums (79) :

- la suppression des indemnités pour commercialisation (1 à 2 % des gains bruts des sociétés avant partage), indemnités considérées comme une sorte de dégrèvement pour « frais de vente »;
- l'inclusion des royalties (12,5 % sur les prix affichés) dans les frais généraux, l'État producteur percevant à l'avenir cette redevance en tant que propriétaire du tréfonds en sus de l'impôt de 50 % sur les bénéfices réalisés;
- le relèvement des prix affichés au niveau en vigueur avant 1960, faisant valoir que dans le même temps où la valeur du pétrole diminuait, les prix d'exportation des produits manufacturés que recevaient les pays producteurs ne cessaient d'augmenter.

Il fallut deux ans et demi de négociations avant que soit conclu en décembre 1964, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1964, un accord centré exclusivement sur le problème des redevances.

Désormais, les redevances (12,5 % sur les prix affichés) viennent en sus de l'impôt sur le revenu de 50 %; mais il est entendu que ces redevances majorent le coût de production à déduire des prix affichés pour

(78) O.P.E.C. en anglais.

(79) P.P.S., août et septembre 1962.

calculer le montant net, objet du partage 50/50. En compensation, les compagnies pétrolières obtiennent que l'impôt de 50 % soit calculé non plus sur la base du prix affiché mais sur ce prix réduit de 8,5 % en 1964, 7,5 % en 1965, 6,5 % en 1966... A titre d'exemple pour un brut dont le prix affiché est 1,76 \$ le baril, le nouveau mode de calcul se décompose comme suit pour 1964 :

<i>en \$ par baril</i>	
Prix affiché	1,76
Réduction de 8,5 %	— 0,15
Coût de production	— 0,20
Redevance de 12,5 % s/1,76	— 0,22
TOTAL	— 0,57
	1,19

1,19\$ constitue le montant, base du partage 50/50.

Il revient donc aux pays producteurs $0,595 \$ + 0,220 = 0,815 \$$ au lieu de 0,78 \$ précédemment, soit :

- + 3,5 Cents par baril en 1964
- + 4 Cents par baril en 1965
- + 4,5 Cents par baril en 1966

Il revient aux sociétés : $0,150 + 0,595 = 0,745 \$$, chiffre à diminuer des rabais consentis.

Ce type d'accord tend aujourd'hui à être la norme dans tous les pays producteurs de pétrole. En Libye même, où pendant longtemps les impôts et royalties furent calculés sur le prix réellement pratiqué et non sur le prix affiché, il a été introduit au début de 1966 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1965. Les sociétés pétrolières internationales, qui y virent un moyen efficace de réduire les possibilités concurrentielles des sociétés indépendantes, y donnèrent un appui non déguisé. A Koweït il est en vigueur depuis juin 1967. Au Venezuela l'accord intervenu entre les sociétés internationales et le gouvernement dans les derniers mois de 1966 retient également le principe de l'imposition sur des prix de référence théoriques supérieurs aux prix pratiqués et laisse à l'Etat vénézuélien, grâce à la majoration des taux de redevances et d'impôts, déjà plus élevés que ceux pratiqués au Moyen-Orient, un profit encore plus substantiel de l'ordre de 1 \$ par baril tandis que les sociétés pétrolières exploitantes doivent se contenter d'un revenu net voisin de 50 cents par baril. Cela n'est pas sans expliquer le ralentissement de la production pétrolière de ce pays observé depuis quelques années.

Le premier effet de ces accords fut bien entendu de stabiliser le niveau des prix affichés; mais, ceci étant acquis, rien n'empêche désormais les gouvernements des pays producteurs de reprendre leurs revendications initiales sur le relèvement des prix affichés à leur niveau d'avant 1960. S'il est vrai, en effet, que les revenus pétroliers des pays producteurs ont considérablement augmenté dans les dix dernières années (tableaux joints I et II), il est non moins vrai que, s'agissant de la principale base financière du développement de ces pays, ces revenus ne constituent encore, aux exceptions près de Koweït et de Qatar, qu'une redevance par habitant relativement

Tableau I. — REVENUS PÉTROLIERS DES ÉTATS

(en millions de \$)

	Koweït	Arabie Séoudite	Iran	Irak	Autres pays (*)	Total	Libye	Véné- zuela
1955 ...	310	300	153	193	47	1.003	—	738
1956 ...	338	323	213	137	57	1.068	—	968
1957 ...	425	310	247	224	72	1.278	—	993
1958 ...	405	315	263	243	69	1.294	—	926
1959 ...	465	355	285	266	70	1.442	—	877
1960 ...	464	396	301	266	70	1.497	3	938
1962 ...	526	446	334	267	75	1.648	39	1.071
1963 ...	555	489	398	308	83	1.833	109	1.106
1964 ...	624	552	474	353	95	2.099	197	1.122
1965 ...	636	639	532	368	120	2.295	422	1.128

(*) Qatar, Abu Dhabi et Bahrein.

Tableau II. — REVENU DES ÉTATS

(en cents par baril exporté)

	Koweït	Arabie Séoudite	Iran	Irak	Total M.-O. (*)	Libye	Véné- zuela
1956	76,5	82,9	84,3	89,5	82,3	—	87,2
1957	79,6	88,2	86,8	93,1	85,7	—	103,0
1958	81,7	81,7	89,0	88,9	84,8	—	111,6
1959	77,8	75,8	83,6	82,4	79,8	—	98,4
1960	76,4	75,0	80,1	78,6	77,7	—	89,2
1961	74,4	74,6	75,8	76,5	75,6	62,7	92,9
1962	74,8	75,8	74,5	76,7	75,7	64,7	97,2
1963	74,0	76,7	79,7	76,5	76,5	65,0	98,6
1964	74,8	80,7	81,7	80,1	77,6	62,9	95,4
1965	74,8	80,5	82,7	80,2	77,7	95,2	95,0

(*) Y compris Qatar, Abu Dhabi et Bahrein.

modeste (80) et qu'une part faible du revenu national (cf. tableaux III et IV joints). Paradoxalement, c'est d'ailleurs dans les pays qui ont entrepris une véritable politique de développement (Iran, Irak et Algérie) que les revenus pétroliers par habitant apparaissent les plus faibles eu égard à une population relativement plus importante.

Tableau III

1 9 6 5

	Production en Mt de pétrole	Revenus pétroliers en M \$	Revenus en \$ par tonne produite	Population (en millions d'habitants)	Revenus du pétrole par habitant
Koweït	109	636	5,8	0,46	1.380
Arabie Séoudite ..	99	639	6,4	7	90
Iran	94	532	5,7	24	22
Irak	64,6	368	5,8	7	52
Autres pays (*) ..	26,8	120	4,5	0,25	480
Total	393,4	2.295	5,8		
Libye	58,5	422	7,2	1,55	270
Vénézuëla	181,5	1.128	6,2	8,5	135
Algérie	26	130	5	11	12

(*) Qatar, Abu Dhabi, Bahrein.

Tableau IV

1 9 6 5

I	II	III
Pays	Produit intérieur brut par tête en \$ (1)	Revenus de pétrole en % du produit intér. brut
Koweït	3.260	42
Arabie Séoudite	220	41
Iran	270	8
Irak	227	23
Algérie	130 à 150 (2)	8 à 10
Libye	1.100	25

(1) A partir des statistiques de l'O.N.U. (Annuaire de 1966) et d'une estimation donnée pour 1962 par « Selected Economic Data for the less developed countries », Agency for International Development, May 1963, tableau I, page 3 — cité par Perry D. Teitelbaum, Resources for the futures dans un exposé présenté à New York le 2 mars 1966 devant l'American Institute of Mining, metallurgical and Petroleum Engineers Council of Economics.

(2) Estimation.

(80) Comparée au coût de la reconversion en Europe occidentale : 10.000 à 20.000 \$ par emploi créé.

En outre, un relèvement des prix affichés est d'autant moins improbable à plus ou moins court terme qu'il trouverait selon toute vraisemblance un accueil très favorable de la part des grandes sociétés pétrolières dont les marges bénéficiaires n'ont cessé de se réduire pour leurs exploitations hors des U.S.A. sous la double influence de l'augmentation des impôts et des royalties et de la diminution des prix réellement pratiqués, imputable à la concurrence.

Sans doute les pays consommateurs ne sont-ils pas totalement démunis devant pareille évolution et l'on veut bien reconnaître que les pays producteurs, du Moyen-Orient notamment, ne peuvent prétendre au-delà de certaines limites sous peine de stériliser leurs débouchés. Le tout est de savoir jusqu'où ces pays « peuvent aller trop loin ». A cet égard, la marge nous paraît encore considérable. En effet, la force de dissuasion que constituerait le nucléaire ou une politique de diversification des sources d'approvisionnement nous paraît relever pour longtemps encore de la mythologie plutôt que d'une analyse réaliste de la situation. La pression du nucléaire sur les prix du pétrole brut ne saurait être sérieuse aussi longtemps que ne seront pas levés les aléas divers qui entravent le développement de cette forme d'énergie (cf. Chapitre pages 99 et suiv.) et tant que sa part sur le marché restera aussi réduite. Quant à la diversification des sources, il est exclu qu'elle puisse permettre de trouver les tonnages de substitution en quantités suffisantes et à des coûts dits raisonnables, s'il est vrai que les réserves d'hydrocarbures, prouvées ou probables, se trouvent concentrées pour l'essentiel dans les pays du monde arabe tout particulièrement dans ceux du Moyen-Orient et en Iran.

Quoi qu'on en dise bien souvent, le prix du pétrole brut du Moyen-Orient est donc soumis à des aléas considérables du fait même que le coût technique de recherche et de production n'intervient que pour 10 % environ dans son montant et que pour 90 % il est constitué d'éléments (royalties, impôts et bénéfices des sociétés internationales) qui échappent à peu près complètement au contrôle des pouvoirs publics européens.

2. — *Pression sur les quantités.*

Si la préoccupation fondamentale des pays producteurs de pétrole est à court terme d'accroître leurs revenus pétroliers en réclamant un développement des ventes au rythme et au prix le plus élevés, elle pourrait n'être plus exclusive et ne l'est déjà plus, semble-t-il, du souci à plus long terme de contrôler plus étroitement les réserves et la production. Déjà dans le mémorandum de l'O.P.E.P. sur les prix affichés, publié en 1962, la forte augmentation du volume des exportations du Moyen-Orient, que les sociétés pétrolières internationales

invoquent très généralement comme une large compensation à la baisse très modérée des prix affichés, n'était pas considérée comme un bien-fait absolu puisqu'il était dit que le pétrole est « une ressource naturelle non renouvelable ». Il pourrait apparaître aussi de plus en plus clairement à ces pays que, si nécessaire que soit au développement immédiat de leurs économies la manne financière qui leur est versée sous forme de royalties et d'impôts, il importe tout autant d'éviter un épuisement prématuré de leurs ressources sous peine de compromettre définitivement leurs possibilités de développement économique ultérieur. Certes, pour le moment, la discipline de production que cherche à imposer l'O.P.E.P. à ses membres, non sans difficulté, semble relever davantage de la volonté de maintenir des prix élevés en évitant les excédents que de toute autre considération. Toutefois, une évolution se dessine depuis peu qui vise à modifier assez fondamentalement les traditionnels rapports qui liaient les sociétés pétrolières exploitantes et les pays producteurs. Or, à l'origine de cette évolution, on ne peut contester qu'il y ait de la part des pays producteurs une volonté explicite de considérer les problèmes et les modes d'exploitation de leurs ressources naturelles sous deux angles plus complémentaires que contradictoires :

— celui de la rentabilité immédiate,

— et celui des impératifs de développement à plus long terme (81).

Parmi les nombreux signes de cette évolution, nous en retiendrons deux à titre d'exemple.

L'accord pétrolier franco-algérien, conclu en juillet 1965, faisait déjà apparaître la volonté de l'Algérie de ne pas se cantonner « dans un rôle de puissance concédante perceptrice d'impôts mais d'être en quelque sorte l'opérateur, au moins partiel, de ses propres richesses ». L'intention n'était pas moins manifeste d'infléchir les modalités de la nouvelle politique pétrolière pour qu'elle apporte une contribution décisive à l'industrialisation du pays. Un titre spécial de l'accord est consacré à la contribution que la France apportera à l'Algérie pour

(81) Dès octobre 1962, un bulletin d'information du Comité d'Etude des Producteurs de Charbon d'Europe occidentale intitulé *l'Europe et l'Energie*, « le mémorandum des trois Exécutifs européens apporte-t-il une solution au problème ? » analysait ainsi la démarche des pays producteurs :

« Cette organisation (l'O.P.E.C.) laisse entendre que ses démarches ne sont pas seulement inspirées par le désir d'augmenter les recettes provenant de l'exploitation pétrolière, mais par la conviction que le pétrole est un patrimoine qui s'épuise et que les gisements les plus riches n'ont qu'une durée de vie relativement très courte par rapport à celle d'un Etat. Les gouvernements intéressés considèrent donc que leur meilleure chance de développer leur économie est de retirer le revenu maximum de chaque tonne de pétrole exploitée sur leur territoire et d'étendre la durée de l'exploitation sur le plus grand nombre d'années possible. »

aider à développer une industrie qui sera très largement fondée sur l'utilisation de ses ressources naturelles et principalement du pétrole et du gaz. A cet égard, la disposition prévoyant que les sociétés exploitantes devront réinvestir en Algérie 50 % de leurs bénéfices constitue une véritable innovation.

Plus récemment, l'accord intervenu entre l'E.R.A.P. (Entreprise de Recherches et d'Activités Pétrolières) et la N.I.O.C. (National Iranian Oil Company) va encore plus loin dans l'affirmation de la souveraineté de l'Etat producteur. Il n'est plus question de concession, formule qui laisse au concessionnaire, en échange d'un certain taux de redevance et d'impôt, la libre disposition ou la propriété du pétrole qu'il a découvert; l'entreprise, française en l'occurrence, joue le rôle d'un entrepreneur à façon; il prospecte à ses propres frais un vaste périmètre vierge qui lui est attribué. En cas d'échec, ses investissements sont purement et simplement perdus. En cas de succès, « l'établissement français ne reçoit aucun titre de propriété mais, outre le « remboursement, en espèce ou en nature, de ses dépenses afférentes « aux découvertes que se réserve la N.I.O.C., il a le droit d'acheter à « la N.I.O.C. à un prix voisin du prix de revient (82) une part du « pétrole découvert égale à environ 40 % des réserves développées « mises en exploitation et environ 20 % des réserves découvertes » (83). L'Etat iranien met en effet « en réserve nationale » la moitié des découvertes. Cette mise en réserve, qui apparaît comme un élément tout à fait original et nouveau dans ce type de contrat, n'est probablement pas étrangère au souci évoqué plus haut de préserver pour l'avenir une certaine richesse.

Ces formules vont-elles se généraliser ? D'autres, encore plus avantageuses pour les pays producteurs et plus axées sur le développement à long terme seront-elles mises au point ? L'essentiel est de constater qu'une évolution s'amorce au cours de laquelle il deviendra de plus en plus difficile pour les pays industrialisés de dissocier le problème de leurs approvisionnements pétroliers du problème plus général du développement du tiers monde.

Certes, les grandes sociétés internationales occupent encore une place prédominante dans les pays producteurs mais la phase « coloniale » de l'exploitation du pétrole n'est peut-être pas loin d'être révolue. Les pays producteurs semblent de moins en moins enclins à accepter qu'une partie substantielle des revenus tirés de leurs ressources pétrolières aille s'investir à l'étranger alors même qu'ils manquent de capitaux pour développer aussi bien leur industrie pétrolière pro-

(82) Prix de revient technique majoré de 2 % et de l'impôt calculé sur le prix réel de vente.

(83) *Revue française de l'Energie* de janvier 1967, p. 102.

pre que leur économie générale. D'un autre côté, il ne manque pas de pays consommateurs tant à l'Est qu'à l'Ouest qui soient intéressés par les ressources pétrolières du tiers monde et disposés pour y accéder directement à consentir des sacrifices beaucoup plus importants que ceux faits jusqu'alors par les grandes compagnies pétrolières. De ce dialogue qui est juste noué, nul ne peut prédire à l'avance l'issue mais il paraît inévitable, dans la mesure même où les impératifs de développement des pays producteurs seront tenus en plus grande considération, qu'il fasse apparaître en pleine lumière qu'on ne peut tout à la fois vouloir le développement du tiers monde et prétendre sans limite et au moindre prix aux richesses qui, seules, pourraient fonder ce développement. N'est-il pas symptomatique que l'Iran qui, précisément, a passé les nouveaux accords avec l'U.R.S.S. et la France (ERAP) ait été le premier pays du Moyen-Orient à amorcer un développement industriel important ?

C. — LA POLITIQUE

DES GRANDES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES INTERNATIONALES.

Jusqu'alors, l'approvisionnement de l'Europe occidentale en produits pétroliers a été assuré, pour une large part, par l'intermédiaire de sept grandes sociétés internationales (cf. Chapitre « Position des grandes sociétés sur le marché européen »).

La position dominante de ces groupes internationaux sur le marché européen n'a pas eu, d'ailleurs, que des inconvénients. N'ont-ils pas assuré, dans les années écoulées, l'approvisionnement énergétique de l'Europe dans des conditions de sécurité et de prix relativement satisfaisantes ? Et sans doute est-ce une des raisons qui a incité l'O.C.D.E. à proclamer : « C'est à l'industrie pétrolière, opérant dans le cadre « de mesures législatives et autres appliquées par les gouvernements « de pays producteurs et consommateurs et obligée de tenir pleine- « ment compte de la concurrence qui s'exerce sur le marché, qu'a « incombé la responsabilité de déterminer l'importance des capitaux « à investir afin de suivre l'augmentation de la consommation de « pétrole et de fixer un niveau de prix approprié. Etant donné qu'elle « a réussi jusqu'ici à assurer le programme d'investissements massifs « nécessaires pour faire face à l'augmentation de la demande, il sem- « ble douteux que des arrangements pris par les gouvernements puis- « sent améliorer sensiblement la situation des pays, tant consom- « mateurs que producteurs, sans risquer de compromettre pour « l'avenir les possibilités de l'industrie » (84).

(84) « Le pétrole d'aujourd'hui », Comité spécial du pétrole de l'O.C.D.E., 1964, publication à laquelle fait explicitement référence le dernier rapport du

Mais peut-on se fonder sur l'expérience du passé pour reconnaître définitivement aux sociétés pétrolières internationales une sorte de responsabilité de service public dans l'approvisionnement des pays européens ? Et peut-on surtout admettre, à la suite de l'O.C.D.E., que la sécurité d'approvisionnement des pays d'Europe occidentale risquerait de se trouver compromise si le quasi-monopole dont jouissent encore ces sociétés sur le marché énergétique mondial devait être mis en cause tant par certains pays producteurs que par certains pays consommateurs ?

Il n'est pas douteux, en effet, que la première vocation de ces sociétés est, eu égard aux conditions du marché, de porter au niveau le plus élevé la valeur actuelle de leurs bénéfices futurs plutôt que d'assurer au meilleur coût l'approvisionnement de leurs clients.

Si donc, à la faveur de l'abondance et de la concurrence intense qui s'en est suivie sur un marché dominé par les acheteurs, ces sociétés ont eu intérêt à abaisser leurs prix pour écouler une production en forte croissance et éliminer leurs concurrents, rien n'autorise à penser que, dans une conjoncture plus favorable aux vendeurs comme celle vers laquelle semble s'orienter le marché mondial de l'énergie, elles ne chercheraient pas à tirer le profit maximum de leur position dominante et ceci quoi qu'il doive en coûter éventuellement à l'intérêt général (85).

C'est sans doute en prenant la mesure de ces risques que des pays comme la France et l'Italie ont cherché à constituer une industrie nationale indépendante des grandes sociétés. En Allemagne même, où l'économie pétrolière est en voie de passer sous le contrôle quasi total des grandes sociétés américaines, une réaction se dessine. Tous ces efforts, en ordre dispersé, viennent de trouver d'ailleurs une expression commune dans la prise de position d'un groupe d'entreprises pétrolières communautaires (86) formulée dans une note adressée à la Commission de la C.E.E. le 15 février 1967 (cf. page 540).

Comité de l'Energie de l'O.C.D.E. « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs », 1966.

(85) Dans le passé même, la position dominante de ces sociétés sur le marché européen n'a pas été un bienfait sans mélange. Si la collectivité y a gagné dans l'immédiat un certain avantage quant au coût de son approvisionnement, n'y a-t-elle pas perdu une richesse énergétique indigène dont la valeur à plus long terme pourrait se révéler inestimable. Sans doute eût-il été plus facile pour les pouvoirs publics nationaux et européens d'opérer une coordination des énergies en présence sur le marché si l'industrie pétrolière avait reposé dans une plus large mesure sur un support national ou communautaire.

(86) Ce groupe comprend pour la France l'E.R.A.P., pour l'Italie l'E.N.I., pour l'Allemagne les sociétés privées et publiques encore indépendantes, rassemblées depuis peu au sein de Deminex.

D. — LA STRATÉGIE DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES AMÉRICAINES
ET LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS.

La Communauté courrait enfin un nouveau risque à dépendre, pour une part notable, de son approvisionnement en produits pétroliers des grandes sociétés internationales.

Cinq des sept sociétés en question sont, en effet, américaines et si l'on veut bien considérer :

- qu'elles disposent de plus de la moitié des réserves mondiales prouvées de pétrole et de près de 70 % de celles du monde libre, ressources considérables qui constituent à l'évidence, en cas de besoin, un volant de sécurité important sinon décisif pour le Gouvernement des Etats-Unis,
- qu'elles détiennent une place importante dans l'équilibre de la balance des paiements des Etats-Unis, procurant à l'Etat américain des rentrées de devises de l'ordre de grandeur du déficit de sa balance des paiements,
- qu'elles contribuent, de manière décisive, à l'établissement et au renforcement de la puissance américaine sur les marchés étrangers des pays producteurs et consommateurs (87) (les investissements de l'industrie pétrolière américaine représentaient, à la fin de 1965, 30 % des investissements américains à l'étranger).

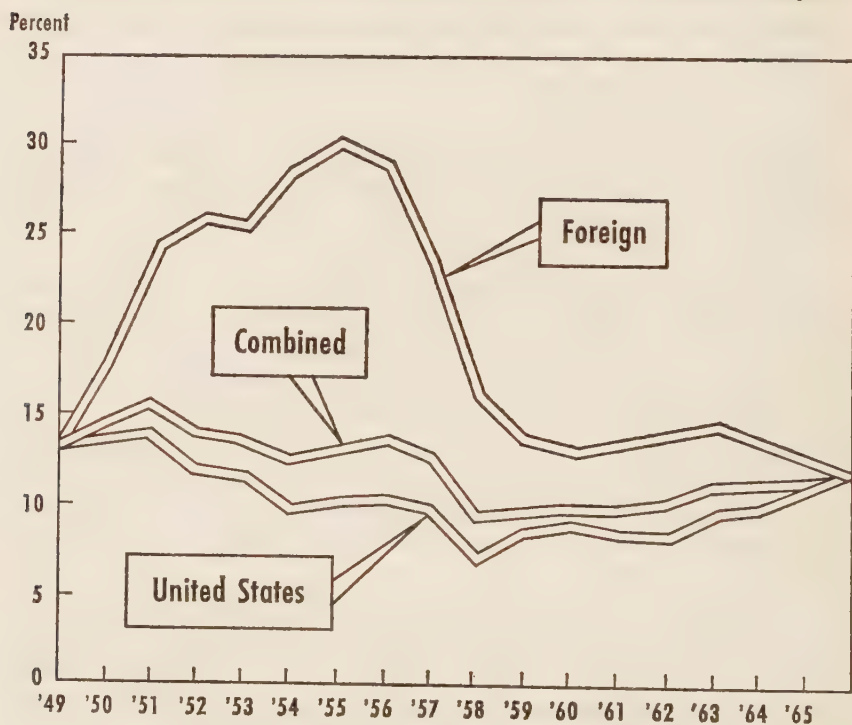
On ne peut s'interdire de penser qu'il existe, entre ces sociétés et le Gouvernement des Etats-Unis, des liens d'interdépendance extrêmement étroits. Certaines manifestations de cette solidarité sont d'ailleurs patentes. Nous avons constaté, au Chapitre V, que le Gouvernement des Etats-Unis avait, en certaines circonstances, usé directement de son influence pour défendre les intérêts de ces sociétés à l'étranger. Ainsi, les réticences du Gouvernement allemand à autoriser la prise de contrôle de D.E.A. par Texaco, ont été réduites par une pression politique directe du Gouvernement des Etats-Unis auprès du Gouvernement de Bonn.

Mais il existe peut-être une forme moins apparente, quoique plus permanente et plus fondamentale, de cette interdépendance qu'il est possible de saisir à travers l'examen du rôle que n'a cessé de jouer le Gouvernement des Etats-Unis dans l'orientation de la stratégie adoptée par les grandes sociétés pétrolières américaines en vue d'acquérir une position dominante sur le marché mondial.

(87) Pour les pays producteurs, elles disposaient à peu près seules jusqu'à une date récente des possibilités d'écouler leur production et pour les pays consommateurs, de la possibilité de les approvisionner ; c'est cette double position dominante que l'évolution récente met en cause.

Dans un premier temps, le système de fixation du prix du brut dit « U.S. Gulf Plus » directement inspiré par le Gouvernement des Etats-Unis, constitua, nous l'avons dit, pour les grandes sociétés pétrolières américaines et de surcroît pour les autres une incitation puissante à développer leurs recherches et à accroître leurs réserves dans les régions exceptionnellement prolifiques du Moyen-Orient grâce aux bénéfices considérables qu'elles y réalisaient sur des bruts à très bas prix de revient (88). Le Gouvernement des Etats-Unis, quant à lui, y trouvait un double avantage sur le plan de la sécurité de son approvisionnement : assurer la rentabilité et l'expansion de sa production pétrolière indigène tout en acquérant, par l'intermédiaire de ses sociétés internationales, le contrôle de ressources importantes à l'étranger.

Chase group of oil companies, return on invested capital



(Oil and Gas Journal, 17 octobre 1966.)

(88) L'instauration du partage 50/50 entre sociétés et pays hôtes ne modifia pas fondamentalement cette situation dans la mesure où comme nous l'avons indiqué précédemment elle équivalait à un transfert pur et simple aux Etats producteurs de pétrole de l'impôt que les compagnies acquittaient précédemment au fisc américain.

Durant toute cette période (1949 à 1957) on observe d'ailleurs un mouvement de sens inverse dans l'évolution de la rentabilité du capital investi par les sociétés américaines dans l'industrie pétrolière aux Etats-Unis, d'une part, et à l'étranger, d'autre part, comme le fait apparaître le graphique ci-contre.

De 1952 à 1957, les grandes sociétés pétrolières américaines touchaient, pour leurs capitaux investis à l'étranger, jusqu'à trois fois plus en 1955 que pour ceux investis aux Etats-Unis. Plus précisément, les sociétés pétrolières américaines du groupe retenu par les analystes financiers de la Chase Manhattan Bank ont, jusqu'en 1958, réalisé chaque année environ 40 % de leurs bénéfices à l'étranger alors même qu'elles n'y affectaient que 15 % environ de leurs dépenses totales d'investissements.

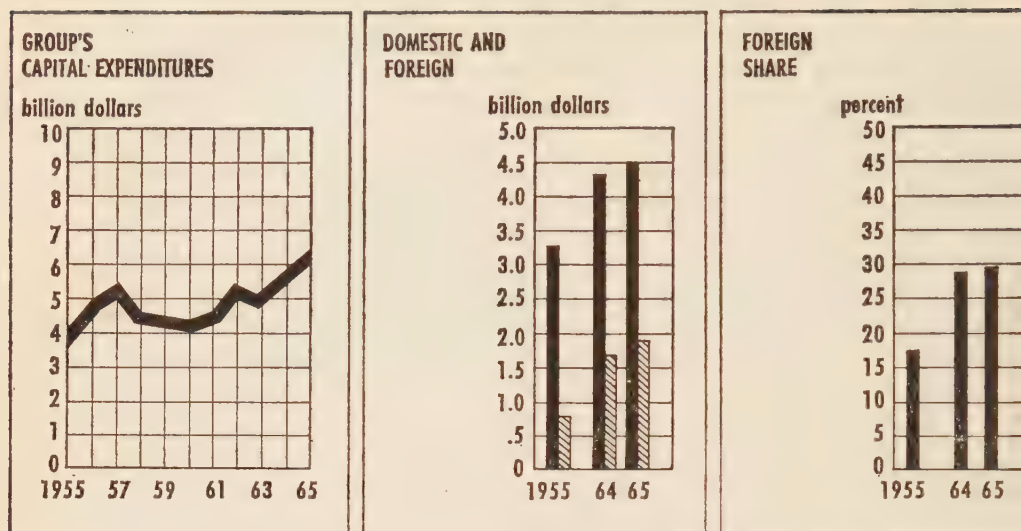
CHASE GROUP OF OIL COMPANIES, FOREIGN AND DOMESTIC EARNINGS

Table 8

(Million dollars)

	United States	Foreign	Combined
1955	1,686	982	2,668
1956	1,864	1,139	3,003
1957	1,897	1,203	3,100
1958	1,437	1,026	2,463
1959	1,794	898	2,692
1960	1,947	958	2,905
1961	2,003	1,078	3,081
1962	2,098	1,246	3,344
1963	2,450	1,380	3,830
1964	2,617	1,414	4,031
1965	2,997	1,394	4,391
% Increase : 1965 vs. 1955	75 %	47 %	+ 64,6 %

(Oil and Gas Journal du 17-10-1966.)



(Annual Financial Analysis of a Group of Petroleum Companies 1965.
The Chase Manhattan Bank.)

Ne peut-on, dès lors, émettre l'hypothèse que les gains obtenus par les grandes sociétés pétrolières américaines dans leurs exploitations étrangères n'ont pas seulement servi à stimuler leur développement sur le marché international mais ont aussi fortement contribué à maintenir un taux d'expansion satisfaisant de l'industrie pétrolière indigène en dépit de l'amenuisement continu de la rentabilité du capital qui s'y investissait. En schématisant quelque peu, on pourrait avancer que le Gouvernement des Etats-Unis assurait indirectement par le système de prix la rentabilité exceptionnelle des opérations de l'industrie pétrolière américaine sur les marchés étrangers tandis que celle-ci, en retour, affectait une partie de ses revenus étrangers au soutien d'une industrie pétrolière indigène relativement moins rentable mais jugée nécessaire à la sécurité de l'approvisionnement.

Depuis les années 1957-1958, c'est une évolution inverse qui s'est produite. A la faveur des transformations qui ont marqué le marché international du pétrole (exigences de plus en plus élevées des pays producteurs, concurrence de plus en plus vive entre les grandes sociétés et les « indépendants », accroissement des exportations russes sur les marchés européens), la rentabilité des capitaux investis dans les opérations pétrolières hors des Etats-Unis a subi une rapide et forte réduction. Dans le même temps, la protection du marché américain, en permettant aux producteurs de pétrole marginaux pratiquant des

prix élevés de survivre, garantissait aux producteurs disposant des puits les plus rentables, ceux du Texas par exemple, des bénéfices substantiels.

En 1965, le graphique (page 270) montre que le rendement des capitaux n'était guère plus élevé à l'étranger qu'aux Etats-Unis : les sociétés pétrolières américaines du groupe retenu par la Chase Manhattan Bank avaient accru la part étrangère de leurs dépenses d'investissements de 15 à 30 %, alors même que les bénéfices qu'elles en retiraient ne représentaient plus que 30 % contre 40 % dans la période précédente. Dès lors, il est permis de se demander aujourd'hui si, d'une certaine façon, le Gouvernement des Etats-Unis n'accepte pas délibérément que le consommateur américain finance, pour partie tout au moins, le développement à l'étranger des sociétés pétrolières internationales à capitaux américains.

On retrouve la même tendance si l'on analyse l'évolution des actifs nets et des revenus des sept grandes sociétés internationales aux Etats-Unis d'une part et hors des Etats-Unis d'autre part (cf. tableaux ci-dessous : *Petroleum Press Service* de novembre 1966 - cf. aussi P.P.S. d'août 1967).

LES SEPT GRANDS : REVENU NET

(\$ millions)

	Etats-Unis	Hors les Etats-Unis	Total	Pourcentage du total	
				E.-U.	Non E.-U.
1961	1.094	1.628	2.722	40,2	59,8
1962	1.183	1.806	2.989	39,6	60,4
1963	1.345	2.021	3.366	40,0	60,0
1964	1.494	1.981	3.475	43,0	57,0
1965	1.659	2.006	3.665	45,3	54,7
% augmenta- tion 1961-65 .	51,6	23,2	34,6		

Les bénéfices des sept grandes sociétés internationales, provenant de leurs opérations aux Etats-Unis, se sont considérablement améliorés entre 1961 et 1965 (+ 50 %) malgré une hausse modérée de la demande intérieure de pétrole (+ 17 %) alors que leurs gains ont progressé d'à peine 25 % sur le marché hors des Etats-Unis où la demande de pétrole s'accroissait de près de 60 %. Les milieux pétroliers eux-mêmes (89) convenaient, il y a peu, que « le marché intérieur améri-

(89) *Petroleum Press Service* de mai 1967, p. 164.

LES SEPT GRANDS : ACTIFS NETS

(\$ millions)

	Etats-Unis	Hors les Etats-Unis	Total	% bénéfice sur l'actif		
				U.S.A.	Non U.S.A.	Total
1961	12.977	12.874	25.851	8,4	12,6	10,5
1962	13.539	13.962	27.501	8,7	12,9	10,9
1963	14.307	15.066	29.373	9,4	13,4	11,5
1964	14.960	16.157	31.117	10,0	12,3	11,2
1965	15.674	17.209	32.883	10,6	11,7	11,1
% augmenta- tion 1961-65 .	20,8	33,7	27,2			

(Petroleum Press Service, novembre 1966.)

cain est devenu le terrain de chasse de choix de l'industrie pétrolière internationale » et que la ligne commune d'action de ces sociétés « semble consister à utiliser le marché américain comme un tremplin à partir duquel on peut lancer une progression générale ». D'ailleurs, les rapports de gestion de sociétés européennes telle que Pétrofina font état explicitement de l'avantage exorbitant et discriminatoire à leur endroit que constitue cette possibilité pour les sociétés internationales d'opérer de larges compensations entre des marchés bénéficiaires comme celui des Etats-Unis et des marchés déficitaires comme celui de l'Europe occidentale.

Les développements qui précèdent suffisent à montrer qu'il existe, selon toute vraisemblance, des relations étroites entre la politique gouvernementale des Etats-Unis et la stratégie de développement des grandes sociétés internationales, américaines tout au moins (90). Eu égard à cette situation et aux contraintes qui en résultent pour l'indépendance politique et économique de la Communauté Européenne, on peut se demander si le temps n'est pas venu pour celle-ci d'échapper à cette double sujétion et d'inventer sa propre stratégie en la matière.

(90) N'a-t-on pas vu récemment (Agence Europe du 10-7-67) le gouvernement des Etats-Unis suspendre l'application de sa législation antitrust pour permettre aux grandes sociétés pétrolières américaines de se concerter afin d'assurer l'approvisionnement de l'Europe occidentale, menacé par la crise israélo-arabe. L'Europe occidentale peut-elle rester dupe longtemps encore de la signification de telles pratiques ?

E. — LES GRANDES NATIONS INDUSTRIELLES
FACE AU PROBLÈME DE L'ÉNERGIE.

La plupart des grandes nations industrielles ont renoncé à faire confiance au jeu pur et simple du marché pour régler leurs problèmes d'approvisionnement en matière énergétique. Les interventions gouvernementales sont plus ou moins accusées selon la situation de chaque pays — ceux dont les ressources propres sont inexistantes ou peuvent sans danger être exposées à la libre concurrence d'énergies importées ont naturellement une position plus libérale que les autres — mais elles constituent le trait commun de presque toutes les politiques énergétiques.

Cette situation mérite réflexion. Pourquoi tant de pays s'acharnent-ils, en dépit du climat d'abondance qui sévit depuis quelques années, à préserver leurs richesses énergétiques propres ? N'est-ce pas qu'ils ont reconnu tout à la fois, au moins implicitement,

- le caractère vital de l'énergie pour toute économie moderne,
- la disproportion de plus en plus frappante et inquiétante entre l'échelle des besoins et l'échelle des ressources,
- l'assurance précaire qu'offrent les disponibilités du marché international dans un monde hérissé de cloisonnements divers et où les risques de crise idéologique ou politique sont encore considérables,
- l'incertitude fondamentale quant aux coûts et aux prix à long terme et même à moyen terme des diverses formes d'énergie,
- la nécessité, dans ces conditions, de ne pas laisser gaspiller, en se prêtant au jeu de la concurrence mené dans des conditions qui contreviennent de manière flagrante aux exigences de la théorie économique libérale, ce qui constitue la meilleure défense contre ces divers aléas : leurs ressources indigènes.

A cet égard, il est significatif de constater que le fait pour les Etats-Unis et l'U.R.S.S. de disposer de ressources énergétiques encore très abondantes ne les empêche nullement de protéger très activement leurs richesses indigènes mais encore les uns de conserver et l'autre de chercher à partager le contrôle direct ou indirect des gisements les plus riches situés en pays étranger, notamment au Moyen-Orient. A cette politique commune, il ne peut guère y avoir que deux raisons qui, d'ailleurs, se renforcent l'une l'autre :

- ou bien l'incertitude de ces deux puissances quant à la pérennité de l'abondance d'énergie dans l'avenir,
- ou bien la conscience que l'énergie est un produit-clé du développement de la civilisation industrielle et que son contrôle constitue

un instrument privilégié de puissance politique sur le reste du monde.

Seule l'Europe occidentale, que sa pauvreté relative en énergie prédestine déjà à une dépendance inévitable vis-à-vis de l'étranger, semble ne pas attacher d'importance déterminante aux considérations ci-dessus et accepter de voir sa dépendance relative se transformer rapidement en dépendance quasi absolue, comme si elle négligeait le risque de soumettre la sécurité et le prix de son approvisionnement futur en énergie aux aléas de politiques et d'intérêts étrangers.

Dans le contexte international que nous venons d'évoquer, il va de soi, en effet, que le pays ou la région, qui opérerait résolument pour une politique de marché ouvert soit par attachement aux idéaux libéraux soit plus prosaïquement pour profiter, dans l'immédiat, de possibilités d'approvisionnement au moindre prix, exposerait son économie à subir inévitablement les effets, en bien comme en mal, des politiques suivies au dehors.

On a rappelé précédemment les propos de M. Sam Schurr, selon qui l'orientation libérale que pourrait choisir l'Europe dans la détermination de sa politique énergétique n'aurait de sens qu'en fonction du protectionnisme américain. Or, c'est là une base extrêmement fragile puisque l'Europe occidentale n'est nullement assurée du maintien de ce protectionnisme (cf. page 205).

F. — LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE.

Comment se présente la situation de la Communauté dans ce contexte international ?

BILAN D'ÉNERGIE DE LA COMMUNAUTÉ

	1950	1965	1967	1980	
				en Mtec	en %
Besoins	289	607	645	1.130	
Produits indigènes :					
Houille	221	224	190		
Lignite	25	32	29		
Pétrole	3	22	22	30 à 50	2,7 à 4,4
Gaz naturel	1	23	34	120 à 140	10,6 à 12,4
Hydraulique	35	40	41	45	4
Nucléaire		2		90 à 125	8 à 11
Total	285	343	316	285 à 360	
Taux d'autoapprovisionnement	99 %	57 %	49 %		

La Communauté Economique Européenne pouvait encore couvrir en 1950 sur ses propres ressources, la quasi-totalité de ses besoins en énergie. Elle ne peut en couvrir en 1967 qu'à peine la moitié (cf. tableau ci-dessus), soit un pourcentage correspondant, selon les estimations les plus diverses, à un peu plus que les besoins vitaux. Cette dépendance à l'importation, qui s'accuse d'année en année, si elle est dans une certaine mesure inévitable eu égard à l'expansion rapide des besoins et à la relative pauvreté des pays de la Communauté en énergie, est singulièrement aggravée et accélérée par une politique qui, en dépit de ses interventions, laisse aux énergies concurrentes du charbon communautaire la faculté de substituer à lui, sans que le rythme de cette substitution soit tempéré par d'autre souci que celui des possibilités économiques et sociales de reconversion de la main-d'œuvre minière.

Une brève analyse des conditions probables d'approvisionnement en énergie de la Communauté en 1980 nous permettra de mieux cerner l'enjeu que représente le maintien de la production houillère de la Communauté à son niveau actuel, si marginale qu'elle puisse apparaître à l'échelle des besoins.

La dernière colonne du tableau ci-dessus reprend les estimations de l'Interexécutifs communautaire dans ses « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne » (page 42) en ce qui concerne les besoins et les productions d'énergie de la Communauté en 1980 à l'exclusion du charbon et du lignite. Les chiffres concernant le gaz naturel et l'énergie nucléaire appellent les remarques suivantes :

Gaz naturel.

D'après les contrats conclus, les exportations de gaz néerlandais à destination des autres pays de la Communauté ne se situeront aux environs de 25 milliards de M^3 qu'à partir de 1975. A la même date, les Néerlandais prévoient que leur consommation intérieure de gaz naturel pourrait atteindre de l'ordre de 15 à 20 Milliards de M^3 . Dans ce cas, la production totale des Pays-Bas ne dépasserait donc pas 40 à 50 Milliards de M^3 .

Les autres pays de la Communauté, compte tenu de leurs faibles réserves actuelles, ne pourront, semble-t-il, accroître considérablement d'ici à 1980 leur niveau de production actuel de l'ordre de 20 Milliards de M^3 , niveau dont le maintien suppose déjà de nouvelles découvertes de gisements.

Au total, nous arrivons à un chiffre de production de 70 Milliards de M^3 . L'hypothèse faite par l'Interexécutifs (110 à 130 Milliards

de M^3) que nous admettrons nous paraît donc assez optimiste. Elle implique que les Pays-Bas dont les réserves actuellement connues sont de l'ordre de 1.800 Milliards de M^3 portent leur production annuelle d'à peine 4 Milliards de M^3 en 1966 à plus de 100 Milliards de M^3 en 1980.

Energie nucléaire.

Les chiffres avancés par l'Interexécutifs (90 à 125 Mtec) correspondent à une puissance installée de 40.000 à 60.000 MW, fourchette dont la branche basse résulte des prévisions du programme indicatif d'Euratom de juin 1965 et la branche haute des programmes et intentions annoncés par les pays de la Communauté depuis lors. Nous admettrons cet objectif sauf à maintenir les réserves que nous avons formulées au chapitre énergie atomique. En revanche, compte tenu du problème physique et politique d'approvisionnement en combustible nucléaire examiné au même chapitre, on ne saurait souscrire à l'opinion de l'Interexécutifs selon laquelle « sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement et en dépit du fait que l'uranium proviendra essentiellement de l'importation, on peut considérer l'énergie nucléaire comme une source communautaire ».

En définitive, la production énergétique de la Communauté, amputée de la houille et du lignite, ne représenterait en 1980 que 25 à 32 % de son approvisionnement énergétique total en y incluant l'énergie nucléaire et 17 à 21 % seulement en l'excluant. La production charbonnière (houille et lignite) maintenue à son niveau actuel (230 Mt) permettrait d'élever le taux d'auto-approvisionnement entre 45 et 52 % dans la première hypothèse et 38 et 41 % dans la seconde.

La Communauté est donc placée devant un choix :

- ou bien maintenir sa production houillère et couvrir au terme de 1980 près de la moitié de ses besoins, donc ses besoins vitaux, sur ses ressources propres,
- ou bien l'abandonner progressivement au fil de la politique actuelle et ne plus couvrir à la même date qu'un 1/4 environ de ses besoins.

C'est à l'évidence un choix politique pour lequel la prise en compte des seuls calculs économiques ne saurait être décisive compte tenu des multiples incertitudes de tous ordres qui affectent les perspectives de l'approvisionnement mondial en énergie. De ce choix nous résumerons rapidement les données, évoquées dans les chapitres qui précèdent, sous la forme d'un bilan comparé d'une part des inconvénients d'une politique de marché ouvert vers laquelle, à quelques nuances près, semblent s'orienter tous les pays de la Communauté et d'autre

part des aspects positifs d'une politique de conservation des richesses énergétiques indigènes.

A court terme, on peut déjà se demander si une politique d'importation libérale, qui fait disparaître sans espoir d'importantes ressources indigènes, est aussi avantageuse que l'indique une vue superficielle des choses.

Certes, il n'est pas douteux qu'il y corresponde momentanément tout au moins, ainsi que nous l'avons dit, un avantage certain quant au coût apparent de l'approvisionnement en énergie. Nul ne peut contester que les pétroles du Moyen-Orient et d'Afrique et que les charbons américains parviennent aux ports de la Communauté à un coût à la thermie inférieur de 20 à 30 % à celui départ du charbon indigène subventionné.

Mais, outre que les conditions de concurrence sont parfaitement distordues et enlèvent de ce fait beaucoup de signification économique au rapport de prix actuel entre énergie indigène et énergie importée, est-on bien certain que l'avantage de coût au profit des énergies importées n'est pas compensé en partie et peut-être même au-delà, au niveau de la collectivité, par les « gaspillages » de toutes sortes qu'entraînent le déplacement de la production charbonnière indigène et les charges de réadaptation et de reconversion qu'il impose. Sans s'étendre sur les pertes d'investissements, qu'il est difficile de chiffrer mais qui sont inévitables dans une industrie lourde comme l'industrie charbonnière quand on y réduit les objectifs de production et donc le taux de marche dans un laps de temps trop court pour que les investissements déjà réalisés à partir d'objectifs plus élevés aient eu le temps de venir à maturation, sans s'étendre non plus sur les pertes de main-d'œuvre et les déséquilibres régionaux qui sont un fait patent, il convient de rappeler à nouveau que depuis une dizaine d'années la politique d'exploitation, pratiquée par les houillères de la Communauté pour résister tant bien que mal à la concurrence imposée par l'ouverture très libérale du marché communautaire, a eu pour effet un écrémage accéléré des gisements. Il s'est chiffré en ordre de grandeur par la perte définitive d'une dizaine de milliards de tonnes de charbon au minimum, soit environ 15 ans de l'approvisionnement énergétique total de la Communauté à son niveau actuel. Est-il permis de poser la question de savoir quel serait le coût de remplacement de ce tonnage en cas de besoin ?

Quant au coût de la reconversion estimé actuellement entre 100 et 200.000 Francs par ouvrier reconverti, s'il devait être supporté, comme les économistes l'estiment normal dans une économie saine, par l'énergie de substitution faute de quoi sa prise en charge par la collectivité n'en est pas moins réelle et majeure d'autant le coût de

l'énergie, de combien relèverait-il le coût des énergies concurrentes du charbon ?

Au total, l'avantage de prix immédiat qu'a retiré la Communauté de sa politique est pour le moins sujet à discussion, si on l'appécie en coût global pour la collectivité au sens des comptes de la Nation.

A plus long terme, la Communauté, si elle devait opter définitivement pour une politique de marché ouvert, exposerait son développement économique aux plus grands risques sur le double plan des prix et de la disponibilité.

Sur le plan des prix tout d'abord, si une prévision chiffrée n'a dans ce domaine aucun sens, il n'est pas interdit en revanche de mettre l'accent sur quelques tendances analysées précédemment.

Le coût des charbons américains a toutes chances de s'élever dans la perspective d'un doublement de la production d'ici à 1980. C'est l'opinion même des producteurs de charbon américain (cf. page 226). Il y correspondra inévitablement une hausse des prix. Mais ceux-ci reflèteront en outre les conditions de l'offre et de la demande d'énergie sur le marché intérieur des Etats-Unis d'abord mais aussi sur le marché international. Déprimés en période d'abondance, comme ce fut le cas ces dernières années, ils se relèveront dans une mesure inappréciable mais certaine sur un marché à nouveau dominé par les vendeurs comme divers signes le manifestent déjà. Sur le plan des quantités, d'autre part, rien ne permet d'affirmer qu'en cas de pénurie mondiale les Etats-Unis soient toujours en mesure et soient toujours disposés à fournir à l'Europe les tonnages dont elle pourrait avoir besoin si elle devait s'amputer de sa production indigène.

La tendance à la hausse des prix du pétrole brut n'apparaît pas moins manifeste.

D'une part l'industrie pétrolière, comme toute industrie minière, ne peut échapper à la loi des rendements décroissants. A terme plus ou moins rapprochés, l'accélération du rythme des découvertes, imposée par la croissance des besoins, ne pourra pas ne pas se traduire, comme les pétroliers en conviennent eux-mêmes, par une augmentation sensible du coût technique de recherche et d'exploitation. On ne peut espérer, d'autre part, que les royalties, dont nous avons constaté le relèvement incessant sous la double pression des pays producteurs et de la surenchère entre sociétés exploitantes vis-à-vis des pays hôtes, soient fixées à un niveau définitif. La politique pétrolière de plus en plus concertée des pays arabes tendra selon toute vraisemblance, ainsi que nous l'avons indiqué, à ménager l'avenir sans compromettre la rentabilité immédiate. Cette double préoccupation ne peut que conduire à des pressions accrues en faveur d'une revalorisation des royalties. Enfin cette hausse prévisible des coûts et des royalties ne

saurait être désormais prise en charge par les sociétés pétrolières dont les bénéfices semblent avoir atteint la cote minima et ne sont donc plus compressibles sauf à compromettre la rentabilité même de l'industrie pétrolière. Au total, l'industrie pétrolière ne dispose plus d'aucune souplesse pour abaisser les prix du pétrole brut. Dès lors, le relèvement inévitable des divers éléments du coût, qui sont au niveau le plus bas, ne peut qu'entraîner une hausse des prix. Au stade des produits raffinés, les sociétés pétrolières semblent également avoir utilisé au maximum sur le marché européen les marges bénéficiaires que leur laissent les carburants pour sous-coter les fuel-oils. En définitive une hausse des prix du brut ou une baisse des prix des carburants entraînera irrésistiblement une hausse des prix des produits noirs. *A contrario*, une hausse des prix des carburants serait de nature à abaisser encore les prix des fuel-oils.

Quant au gaz naturel, son coût est difficile à apprécier car il est essentiellement variable selon que le gaz naturel est un produit fatal, lié à l'extraction du pétrole ou selon qu'il provient de gisements autonomes. Dans ce dernier cas, qui couvre la plupart des découvertes faites en Europe occidentale, le coût sera principalement fonction des frais de recherches engagés par M³ découvert, c'est-à-dire du plus ou moins grand succès des prospections. A supposer même que ces coûts se révèlent très bas, ce qui n'est nullement évident, le gaz naturel a pour longtemps encore une part trop réduite dans l'approvisionnement énergétique de la Communauté pour que son prix puisse constituer le prix directeur du marché, sur lequel s'alignerait celui des énergies concurrentes. En outre, le fait qu'aux Pays-Bas, province gazéifère sans conteste la plus riche de la Communauté, deux grandes compagnies pétrolières internationales, Shell et Esso, aient une part importante dans la société investie du monopole de vente ne paraît pas de nature à intensifier la concurrence entre les fuel-oils et le gaz naturel.

Enfin, l'énergie nucléaire voit ses perspectives de rentabilité et de développement soumises encore à trop d'aléas, pour qu'elle puisse être considérée comme un obstacle dirimant à la hausse des prix des autres formes d'énergie. En tout état de cause, sa contribution à l'approvisionnement, dans l'hypothèse la plus optimiste, laissera encore en 1980 et même en 2000 une large place au développement des autres formes d'énergie (cf. Chapitre IV).

Sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, les risques d'une politique de marché ouvert sont encore plus graves. Accepter de dépendre de l'étranger pour 80 % de son approvisionnement énergétique, c'est renoncer à toute possibilité de riposte ou d'intervention en cas de conflit armé; c'est aussi, en cas de conflit politique et économi-

que un peu prolongé avec ou dans les pays fournisseurs, exposer son économie à des troubles graves (constituer des stocks pour deux mois de consommation, comme c'est aujourd'hui la règle dans tous les pays de la Communauté, ne donne qu'une assurance contre les effets de crises très limitées dans l'espace et dans le temps). C'est enfin perdre définitivement toute possibilité de mener une politique indépendante dans quelque domaine que ce soit eu égard au caractère de première nécessité de l'énergie.

Dans un tel contexte, l'enjeu du maintien de la production charbonnière communautaire apparaît considérable. La Communauté a un intérêt vital à conserver sa production indigène de charbon au même titre qu'elle conserve et développe ses productions de gaz naturel et de pétrole, bien que celle-ci, soit dit en passant, ne soit guère plus compétitive que celle du charbon.

- C'est la seule manière pour elle de ne pas transformer sa dépendance relative à l'égard de l'étranger en dépendance quasi absolue et d'assurer, à échéance de 1980, la couverture de ses besoins vitaux.
- Ses ressources propres, qu'elles soient gelées ou exploitées sans gaspillage, constituent également, aussi longtemps qu'elle les conservera, la meilleure défense contre tout à la fois les prétentions des pays fournisseurs, les prétentions des grandes sociétés pétrolières internationales, et l'éventualité d'une crise d'approvisionnement d'une certaine ampleur.

Certes, protéger la richesse énergétique indigène ne saurait être l'alpha et l'oméga de la politique énergétique de la Communauté. Celle-ci, en raison même de sa situation énergétique structurellement déficitaire, devrait aussi viser à promouvoir une coopération directe avec les grands pays producteurs ou exportateurs de pétrole, politique qui pourrait d'ailleurs constituer un chapitre privilégié d'une grande politique de développement du tiers monde.

Pour avancer dans cette voie, les nations d'Europe occidentale devraient d'abord libérer progressivement (91) leur marché de la

(91) Il est bien évident que cette libération ne pourrait être que progressive. S'il en coûte en effet 500 F d'investissement pour créer une tonne de capacité d'extraction pétrolière, il en coûterait $500 \text{ F} \times 600$ à 700 Mt pour assurer en 1980 un financement autonome des approvisionnements pétroliers de la Communauté soit, 350 Mds de F ou plus de 30 Mds de F par an si on réduit à 10 ans le temps d'amortissement. Sans doute les pays de la Communauté éprouveraient-ils quelques difficultés à financer sur leurs propres fonds une telle masse d'investissements en même temps que ceux consacrés au gaz naturel, à l'atome et au charbon, soit quelque 50 Mds de F par an ou 15 % des investissements productifs de la Communauté, alors que l'énergie ne représente que 4 à 5 % du produit national communautaire — c'est pourquoi la contribution des grandes sociétés n'est pas à exclure

position dominante qu'y détiennent les grandes sociétés pétrolières américaines — ce qui n'exclut pas de leur conserver une part de l'approvisionnement — de manière à assurer la relative autonomie de leurs approvisionnements. Elles devraient et pourraient aussi jouer un rôle « d'avant-garde » dans la définition de nouveaux rapports entre les pays industrialisés et les pays sous-développés fournisseurs de matières premières, rapports fondés sur la considération des intérêts respectifs et en définitive sur le respect des hommes et des richesses naturelles. La France a posé quelques jalons sur ce nouveau chemin.

sous réserve qu'elle soit ramenée à de plus justes proportions. En tout état de cause l'indépendance est à ce prix.

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE DANS LA COMMUNAUTÉ

Chaque gouvernement est placé devant le même choix :

- ou bien s'en remettre aux mécanismes du marché du soin d'arbitrer entre énergies concurrentes et de déterminer la part de chaque source d'énergie primaire dans la satisfaction des besoins,
- ou bien intervenir pour assurer l'utilisation optimale des ressources disponibles et notamment arbitrer entre énergies indigènes et énergies importées.

La tentation est grande dans les pays de tradition libérale de concevoir l'exploitation des ressources naturelles selon la philosophie économique communément appliquée aux autres industries (1). Pourquoi, dans le domaine énergétique, ne pas « laisser le marché procéder spontanément à des arbitrages qui devraient en principe tendre à l'approvisionnement en énergie au prix le plus bas » ? (2).

Les développements qui précèdent touchant tant la structure spécifique du marché de l'énergie que les conditions de concurrence qui y prévalent ont apporté à cette question quelques éléments de réponse qu'il convient maintenant de systématiser.

(1) Encore convient-il de remarquer que pour ces autres industries cette philosophie souffre encore de multiples restrictions ne serait-ce que sous la forme de subventions étatiques diverses (recherches, etc.) ou de droits de douane destinés à protéger les industries nationales.

(2) M. P. GARDENT, *Le Charbon, panorama économique*, p. 173.

Il est de fait que l'économie énergétique, dans ses traits fondamentaux comme dans son organisation actuelle, ne satisfait pas aux conditions requises par la théorie économique elle-même pour que la libre concurrence y conduise à l'optimum. Il s'y ajoute que dans ces domaines comme dans beaucoup d'autres l'optimum, au sens purement économique, doit être relativisé pour tenir compte d'impératifs politiques et sociaux qui ne ressortissent pas au calcul économique.

CHAPITRE PREMIER

NECESSITE ET IMPERATIFS D'UNE POLITIQUE DE L'ENERGIE

SECTION I

LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE DE L'ENERGIE

I. — Le marché de l'énergie et les infractions au libéralisme.

De l'analyse qui précède il ressort, tout d'abord, que sur le marché de la Communauté le rapport de prix actuel entre énergies en compétition est largement faussé par toutes sortes de distorsions qui résultent aussi bien des interventions des Etats, ou des réglementations des Traités eux-mêmes que de la stratégie de l'industrie pétrolière et de la politique suivie par le pays le plus gros producteur et le plus gros consommateur du monde : les Etats-Unis.

Quelle que soit l'origine de ces distorsions, leurs effets se cumulent dans l'ensemble pour pénaliser la production charbonnière indigène et avantager les productions concurrentes, de pétrole notamment.

Les charbons communautaires voient leurs coûts artificiellement alourdis par les charges financières et sociales du passé qui constituent des frais fixes dont le volume est d'autant plus pesant que la régression de la production est plus rapide. Ils doivent, en outre, subir le handicap de frais de transport qui, pour des raisons historiques et politiques, en France notamment, sont nettement plus élevés que ceux supportés par leurs concurrents. Au niveau des prix, les discriminations sont encore plus flagrantes. Les producteurs de la Com-

munauté n'ont jamais eu, en fait, le pouvoir de fixer leurs prix au niveau permis par le marché. Pour le seul débouché demeuré spécifique, celui de l'approvisionnement en charbons à coke et en coke de la sidérurgie, on en est venu tout au contraire à leur imposer un alignement sur les prix les plus bas du monde (ceux des fines à coke américaines rendues dans la Communauté), prix parfaitement fictifs puisque pratiqués seulement pour des quantités marginales. Enfin, les producteurs de charbon sont astreints à publier et à respecter des barèmes de prix, publicité et respect qui, dans le contexte actuel, profitent essentiellement à leurs concurrents qui en sont exonérés.

Le coût du pétrole brut est constitué, nous l'avons vu, à 90 % par deux éléments susceptibles d'amples variations : les prélèvements des grandes sociétés au titre des bénéfices et ceux des pays producteurs au titre des royalties. Aussi, plus que des coûts, les prix résultent-ils en définitive de la combinaison du jeu de l'offre et de la demande et d'une triple stratégie des grandes sociétés, des grands pays producteurs, et du Gouvernement des États-Unis lui-même dont le marché est fortement protégé.

Les produits pétroliers lourds directement concurrents du charbon n'ont pas non plus de coûts bien définis dans la mesure où ils constituent une production liée dont il importe d'assurer l'écoulement à tout prix ; ces prix, d'ailleurs, peuvent être d'autant plus bas que la production de brut dans les pays producteurs et le monopole des carburants dans les pays consommateurs assurent, nous l'avons vu, aux sociétés internationales un bénéfice substantiel. Or, il est bien évident qu'au plan de la société-mère, seul compte le bénéfice global, ce qui autorise d'amples compensations d'un produit à l'autre et d'un marché à l'autre. Ainsi les prix des produits noirs, loin de refléter des coûts réels, résultent purement et simplement de stratégies économiques globales qui sont tout à la fois la cause et la conséquence de l'intégration horizontale et dans une certaine mesure verticale des grandes sociétés et de leur position dominante sur la plupart des marchés du monde libre. Il s'y ajoute la possibilité, pour les sociétés pétrolières, de pratiquer des prix à la tête du client et donc d'enlever aux charbons les marchés convoités avec le minimum de pertes.

II. — Le marché de l'énergie et les limites du libéralisme.

Tous ces faits sont connus mais ils relèvent d'une analyse encore partielle sinon superficielle. A supposer même, en effet, que toutes ces distorsions soient comme par enchantement abolies et que les prix reflètent correctement les coûts, il subsisterait encore un obstacle majeur sur la voie de la réalisation d'un optimum par la libre

concurrence : c'est que l'économie concurrentielle ne permet pas de résoudre les problèmes que pose la nécessité, en fonction des besoins croissants et de la limitation physique et politique des ressources, de maintenir sur un même marché des sources d'énergie qui présentent des niveaux de coût, des structures de coût et des rythmes d'investissements et de production différents en raison même de la diversité naturelle des gisements et de leurs caractéristiques propres d'exploitation.

A. — LA DISPARITÉ DES STRUCTURES DE COUT.

Dans la compétition libre, c'est l'industrie énergétique la plus capitalistique qui l'emporte inévitablement sur l'industrie de main-d'œuvre, son coût de développement fût-il égal ou même plus élevé et ses réserves fussent-elles plus limitées. Ce processus d'élimination est inévitable même en dehors de toute fluctuation conjoncturelle. Il est provoqué aussi bien par la « fluctuation structurelle » du cycle normal de l'économie concurrentielle que par les à-coups imputables à l'irruption massive sur le marché d'une nouvelle source d'énergie à coût fortement capitalistique (3).

(3) Les causes et les conséquences de ce processus ont été parfaitement mises en lumière pour la première fois à notre connaissance par M. DESROUSSEAUX, notamment dans sa conférence « Le charbon et la politique énergétique » prononcée le 10 mars 1960 dans le cadre du Séminaire Allais. Nous nous permettons d'en citer ci-après de larges extraits :

« Voyons alors ce qui se passerait sur un marché de libre concurrence énergétique, compte tenu des incertitudes prévisionnelles.

« Plaçons-nous dans un état de surcapacité, qui peut provenir de deux causes :

« — ou bien excès de la somme des capacités actuelles : c'est le cas du pétrole, où les réserves sont, nous dit-on, de quarante ans au lieu de vingt normalement, et où la recherche représente une part notable de l'investissement initial ;

« — ou bien taille considérable des entreprises : c'est le cas des productions de gaz naturel, et des transports par canalisations. La productibilité passe brutalement de 0 à un palier élevé (que sera-ce avec les 10 milliards de mètres cubes annuels de gaz saharien, correspondant à la production des houillères lorraines avec leurs 40.000 ouvriers ?).

« Voici les conséquences du régime préconisé par la théorie concurrentielle : le prix se fixe au coût proportionnel le plus bas tel que tous les besoins soient satisfaits. Les producteurs à coût plus bas marcheront à plein. Les autres attendront que le marché se développe et que les prix augmentent. Ils livreront les uns après les autres, dans l'ordre des coûts croissants. La pénurie fera croître les prix au-delà du coût de développement. Ainsi, les producteurs existants récupéreront leurs pertes, ceci suivant leur prévision initiale " parfaite ". Puis de nouveaux venus investiront, et une sinusoïde nouvelle apparaîtra. Tel est le cycle qui correspond au rendement social optimum. La fluctuation n'est pas conjoncturelle, elle est structurelle. Ses à-coups sur le niveau des ventes seront supportés intégralement par l'industrie à fort coût

Les arbitrages du marché, qui s'opèrent dans ces conditions et entraînent des substitutions rapides d'une forme d'énergie à une autre, ont des conséquences graves.

Dans l'immédiat, ils se traduisent par des gaspillages d'investissements puisqu'ils ne respectent pas le délai de maturation des investissements et par des coûts de reconversion élevés qui, faute d'être supportés par les énergies de substitution, le sont par la collectivité.

A plus long terme, ils compromettent l'optimum en négligeant les relativités de coût entre énergies c'est-à-dire le rapport réel de leurs coûts de développement et l'autre élément essentiel que constitue l'importance relative des différentes sources d'énergie dans les réserves énergétiques totales. Ils peuvent aussi accroître considérablement la dépendance d'un pays vis-à-vis de l'étranger et ce coût de dépendance, faible à vrai dire en période d'abondance et de bonne disponibilité, peut se révéler inestimable en période de tension ou même de rupture des approvisionnements.

La vérité semble bien être que la concurrence est myope; elle ignore l'avenir aussi bien sur le plan des quantités que sur celui des prix.

B. — LA DISPARITÉ DES NIVEAUX DE COUT.

Enfin, à supposer même que les structures capitalistiques des coûts des diverses formes d'énergie soient identiques, la libre concurrence ne conduirait pas spontanément à l'utilisation optimale des ressources.

« proportionnel, son prix moyen dans le temps (coût de développement) fût-il
« moindre.

« C'est donc l'industrie de main-d'œuvre (à plus faibles investissements) qui
« encaissera tous les à-coups, et non l'industrie la plus capitalistique. Or c'est
« précisément la seconde qui peut, sans peine, faire fluctuer son activité et ses
« rentrées financières. La première — la houillère en l'occurrence — doit bien
« payer ses ouvriers tous les quinze jours, et ne saurait disposer de l'énorme
« souplesse financière permettant de suivre le cycle théorique. Il faudrait d'ail-
« leurs, en plus, que les variations d'effectifs soient réalisées en toute fluidité
« dans les deux sens.

« 6. Cette instabilité (ou plutôt fluctuabilité) qui touche les prix, les niveaux
« de production, les rythmes d'investissement, se présente également en cas de
« *mutation technique prévisible* (substitution par une technique nouvelle plus
« capitalistique, du genre de l'énergie atomique par exemple) — et ceci même
« s'il y a une infinité d'usines au même endroit.

« Les effets en sont connus : effets de viscosité (lenteur de la reconversion
« sociale et industrielle), effets inflationnistes, par les incidences psychologiques
« des fluctuations des prix. Il est inutile d'insister sur ces points : tout le monde
« est conscient de la viscosité de l'économie pratique, et des conséquences des
« fluctuations conjoncturelles. Mais, ce qu'on ignore souvent, c'est que de telles
« fluctuations sont la conséquence *fondamentale et extra-conjoncturelle* de l'optimum
« théorique, en régime hautement capitalistique, si stable que soit la psychologie
« des consommateurs et épargnants.

.....

L'ajustement satisfaisant de l'offre à la demande que requiert l'optimum se heurte, dans le secteur énergétique, à de lourdes difficultés qui tiennent à l'aléa des découvertes, à la multiplicité et à l'importance des investissements réalisés à partir de prévisions imparfaites, enfin et surtout à la diversité des gisements, de leurs caractéristiques et de leurs coûts d'exploitation. Si donc on veut éviter l'alternance des sous-capacités et des surcapacités de production et les gaspillages qui s'ensuivent (4), la coordination ou l'entente s'impose. Les pétroliers l'ont bien compris comme l'atteste la déclaration d'Achnakary (cf. page 137).

De manière plus générale, on peut mettre au passif de l'économie concurrentielle, en raison des gaspillages économiques qu'il entraîne, l'état de surcapacité de production quasi permanent des industries lourdes en Occident, et certains économistes, tel M. Desrousseaux, en viennent à penser que cette situation nous disqualifie dans la compétition avec l'Est.

En bref, l'inaptitude de l'économie concurrentielle à tendre vers l'optimum dans le domaine qui nous intéresse tient, pourrait-on dire, à la nature des choses.

SECTION II

IMPERATIFS D'UNE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

I. — Unicité de la politique de l'énergie.

La seule solution cohérente, une fois admise la conclusion qui précède, est de réaliser pour l'ensemble du secteur énergétique ce que les grandes sociétés pétrolières ont cherché à réaliser dans leur domaine propre, en tempérant leur souci exclusif d'un bénéfice actualisé maximum par celui de l'intérêt général. Il s'agit essentiellement de trouver le montage, en quelque sorte institutionnel, permettant une coordination des investissements et des ventes des divers secteurs énergétiques en fonction des perspectives à long terme concernant les coûts de développement et la disponibilité de chaque source d'énergie. Il va de soi qu'un tel montage devra être revu pour tenir compte de toute modification à caractère technique, économique et politique dans les perspectives à long terme de l'approvisionnement.

Dans cette voie, un des principaux obstacles est évidemment l'existence réelle et tenace d'un cloisonnement très fort entre les

(4) Guerres de prix, investissements improductifs, faillites, etc.

divers secteurs énergétiques en compétition sur le marché, cloisonnement aussi puissant d'ailleurs, que chacun de ces secteurs soit exploité par des entreprises privées ou par des entreprises nationales comme c'est le cas le plus souvent en France. Les entreprises et les dirigeants sont parfois plus jaloux de leur souveraineté que les nations elles-mêmes. On peut s'interroger alors sur la signification des nationalisations. Est-il bien certain que les optimum réalisés ou poursuivis à l'échelon de chaque entreprise nationalisée et de chaque secteur énergétique soient compatibles entre eux et correspondent à un optimum global pour l'ensemble de la collectivité ? Sinon peut-il y avoir correspondance ? A quelles conditions ? Autant de questions décisives que les Pouvoirs publics, dans la Communauté Européenne tout au moins, ne semblent pas avoir pris en sérieuse considération.

Pourtant l'unicité de la politique de l'énergie nous paraît être la première condition de son efficacité. Elle est requise par la mise en œuvre des impératifs mêmes de la politique de l'énergie qu'il nous reste à préciser sans équivoque. La détermination de ces impératifs a donné lieu à une abondante littérature et dans la forme tout au moins il semblerait qu'il y ait un consensus général sur un certain nombre de propositions.

Ainsi, l'Interexécutifs dans son Mémoire sur la politique énergétique du 25 juin 1962 fait siens les principes définis par l'Assemblée parlementaire européenne dans sa résolution du 20 février 1962, à savoir :

- approvisionnement à bon marché,
- sécurité de l'approvisionnement,
- progressivité des substitutions,
- stabilité à long terme de l'approvisionnement,
- libre choix du consommateur,
- unité du Marché Commun.

Le Protocole d'Accord du 21 avril 1964 qui, nous le verrons, constitue le seul texte de base à partir duquel a été tentée une timide progression sur la voie d'un marché commun de l'énergie, n'assigne pas à la politique de l'énergie d'objectifs différents; il précise seulement pour le critère de stabilité de l'approvisionnement : « tant en ce qui concerne son coût que les quantités disponibles » et il ajoute un nouveau critère : « une concurrence équitable sur le marché commun entre les diverses sources d'énergie »; enfin est évoquée la nécessité pour cette politique énergétique de s'intégrer dans une politique économique générale.

En réalité, outre que ces objectifs dans leur mise en œuvre simultanée peuvent se révéler assez contradictoires, ce vocabulaire commun

masque de profondes oppositions de pensée. Pour les uns, ces critères débouchent tout naturellement sur une politique de marché ouvert. Pour les autres, ils constituent le fondement d'une politique de protection de la richesse énergétique indigène. Avant toute chose, il convient donc d'établir une hiérarchie entre ces critères et de préciser la signification que nous leur accordons (5). Nous conduirons cette recherche à travers les 4 rubriques suivantes :

- prix et quantités,
- prix et sécurité,
- le respect des équilibres économiques et sociaux,
- le libre choix du consommateur.

II. — Prix et quantités.

Ces deux notions ne peuvent être dissociées. Le prix est lié à la quantité et réciproquement. La recherche du prix le plus bas n'a de sens que pour une quantité donnée, de même que pour un prix donné on doit rechercher la meilleure quantité.

Une fois reconnue l'évidente nécessité de disposer de l'énergie en suffisance pour assurer l'expansion économique, le premier impératif d'une politique de l'énergie est de garantir à la collectivité un approvisionnement énergétique, adéquat aux besoins, au meilleur coût, entendu au sens du moindre coût pour la collectivité (c'est-à-dire prix de revient des exploitations nationales et prix d'achat à la frontière pour les importations). C'est là « le critère dominant de toute politique d'expansion économique et de progrès social et notamment de toute politique intéressant le secteur énergétique » (6). « Naturellement le coût à considérer, en l'occurrence, n'est pas le coût apparent, purement comptable, mais le coût réel pour la nation, tenant compte par exemple du coût éventuel de reconversion entraînée par les substitutions d'une forme d'énergie par une autre » (7).

Il va de soi, également, qu'il ne s'aurait s'agir de coûts instantanés mais de coûts à long terme. Il serait, en effet, aussi anti-économique qu'il se peut d'extrapoler le rapport actuel des coûts instantanés des diverses formes d'énergie pour établir un partage du marché entre formes d'énergie sans être assuré, dans la mesure du possible, de la vérité et de la constance de ce rapport à travers le temps (8). C'est

(5) Nous nous permettons ici d'utiliser, avec son accord, une note non publiée de M. DESROUSSEAUX.

(6) ALLAIS, « Les aspects essentiels de la politique de l'énergie », Séminaire organisé par lui-même en 1960.

(7) *Dito.*

(8) On soulignera qu'il s'agit pourtant d'une démarche courante chez certaines instances publiques ou privées appelées à se prononcer sur la politique de l'énergie.

sans doute une des difficultés majeures de la politique de l'énergie d'apprécier correctement les coûts de développement respectifs des énergies concurrentes, pour la simple raison qu'ils sont soumis aux aléas importants et partiellement imprévisibles de la recherche et de l'exploitation.

Dans la même perspective il convient de s'assurer que les prix de vente, reflétant correctement les coûts de production et la rareté relative de chaque type d'énergie, s'établissent, comme le veut la théorie économique classique, dans un état optimum, au niveau des coûts marginaux de développement c'est-à-dire des coûts des dernières unités utiles de chaque production d'énergie.

En fait, à la faveur du climat d'abondance qui règne depuis quelque 10 ans sur le marché de l'énergie et sous la pression intéressée des opérateurs déterminants du marché, on a assisté, dans la Communauté notamment, à une dissociation progressive des notions de prix et de quantités. On a certes recherché les prix les plus bas mais sans s'inquiéter beaucoup de savoir si ces prix reflétaient correctement les coûts et si leur niveau pouvait être considéré comme suffisant pour assurer, à moyen et à long terme, la satisfaction de besoins rapidement croissants. Ce faisant, il n'est nullement démontré que l'on n'a pas lourdement hypothéqué pour l'avenir l'approvisionnement énergétique de la Communauté.

Loin d'être le prix le plus bas, le meilleur prix est donc celui qui, fixé par référence au coût, assure les investissements nécessaires à la découverte et à la production d'énergie en quantité suffisante pour satisfaire la consommation sur la longue période. Ce qu'il convient de rechercher, en définitive, c'est « la meilleure quantité au meilleur coût » (9) dans une perspective à long terme.

Mais l'optimum ainsi défini n'est pas facile à réaliser dans le cadre de l'économie concurrentielle. Il suppose, en effet, un parfait ajustement de l'offre et de la demande que les mécanismes de l'économie de marché ne sont pas en mesure d'assurer spontanément. Si, en effet, le trend de la demande est assez facilement prévisible à long terme, il n'en va pas de même pour l'offre en raison des aléas de la découverte et de la multiplicité des investisseurs qui anticipent l'avenir et prennent des décisions indépendamment les uns des autres. C'est sans doute une des raisons fondamentales pour lesquelles on passe en Occident par des alternances de pénurie et de pléthore entraînant d'inévitables gaspillages. Il n'y a pas de remède à cette situation hors des ententes. N'est-ce pas, d'ailleurs, le souci de mieux adapter l'offre à la demande et par là même d'éviter les guerres de prix ruineuses et les gaspilla-

(9) M. DESROUSSEAUX, note précitée.

ges d'investissements qui a conduit l'industrie pétrolière, au niveau des grandes sociétés tout au moins, à réaliser de solides ententes ? Ne peut-on souhaiter que la coordination, sous quelque forme que ce soit, s'étende progressivement à l'ensemble du secteur énergétique à l'échelle de chaque collectivité d'abord avant qu'elle n'ait une chance de se réaliser à l'échelle internationale ?

Il convient également de préciser ce que l'on entend par « meilleure quantité ». L'excès d'offre ou au contraire la pénurie sont destructeurs d'optimum ; il n'est pas interdit pour autant de rechercher l'abondance pour elle-même quand il s'agit simplement non pas de créer des capacités de production excédentaires mais de porter au plus haut niveau les réserves connues d'énergie. C'est une justification supplémentaire de l'intervention de l'Etat. Il faut, en effet, reconnaître qu'il n'est pas réaliste de demander à des sociétés privées de multiplier de coûteuses recherches pour accroître la marge de sécurité en matière d'approvisionnement énergétique sans leur permettre d'en tirer un profit maximum et immédiat. On comprend mieux ainsi qu'en un temps où le pétrole prend une part croissante et bientôt déterminante dans l'approvisionnement du monde en énergie au prix d'une régression rapide et parfois coûteuse d'autres formes d'énergie, la préoccupation principale des sociétés pétrolières ne soit pas, comme il serait parfaitement justifié du point de vue de l'intérêt général, d'accroître dans toute la mesure du possible leurs réserves, évaluées en années de production, mais plutôt d'ajuster la durée de vie de leurs réserves à celle de leurs investissements selon les exigences de la recherche d'une rentabilité maximale.

Seul donc l'Etat pourrait prendre en charge ces investissements de recherche et de sécurité pour l'avenir comme il le fait dans d'autres domaines intéressant le développement et la sécurité de la Nation. Mais force est bien de constater que l'Etat lui-même, lorsqu'il devient entrepreneur, hésite à différer l'exploitation des gisements découverts, quelque coûteuse pour la collectivité que soit la régression qui s'ensuit pour la forme d'énergie substituée.

III. — Prix et sécurité.

Le meilleur coût d'approvisionnement ainsi défini ne saurait être déterminé seulement par des considérations d'équilibre quantitatif. Le secteur énergétique a ceci de particulier qu'il ne peut être régi tout à fait par des lois d'économie pure. Les impératifs politiques y ont aussi un poids considérable et d'abord celui de la sécurité de l'approvisionnement. Encore une fois, le climat d'abondance qui prévaut depuis quelques années a relégué au second plan les préoccupa-

tions de sécurité. A peine les a-t-on vu ressurgir, mais pour combien de temps..., à l'occasion des deux crises de Suez (10). Pourtant il ne s'agit pas là d'un impératif de circonstance mais d'une exigence permanente qu'on ne peut éluder sans risques considérables pour la prospérité même de toute collectivité industrielle. Elle constitue d'ailleurs l'axe directeur de la politique de l'énergie aussi bien aux Etats-Unis (cf. Chapitre « Marché ») qu'en U.R.S.S. L'Europe à cet égard et particulièrement la Communauté, relativement pauvres en énergie, ne devraient-elles pas attacher à la sécurité un prix particulier ?

Le fait que les ressources d'énergie soient provisoirement abondantes dans le monde n'exclut nullement dans le contexte prospectif que nous avons décrit au chapitre « Marché » les risques de pénurie, qu'ils soient liés à l'apparition d'un déséquilibre global entre l'offre et la demande ou à des crises politiques dans ou avec les grands pays producteurs d'énergie. Certes, les divers pays de la planète sont techniquement et économiquement de plus en plus profondément solidaires, mais cette solidarité favorise plus qu'elle n'élimine les affrontements de puissances au plan économique comme au plan politique. « Les groupes de puissances qui se partagent le monde ne seront jamais très nombreux, et une trop forte proportion de ravitaillement énergétique entre les mains du groupe de l'Est ou du tiers monde, voire de l'Amérique, peut donner prise à des pressions coûteuses sur nos économies » (11) et, pourrait-on ajouter, sur notre politique.

Dans la définition d'une politique communautaire de l'énergie, cette question est primordiale; elle détermine la possibilité pour la Communauté de constituer un jour une entité politique indépendante des grandes puissances économiques et politiques étrangères (12).

Dès lors qu'est reconnue la nécessité d'un approvisionnement sûr, il reste à définir et à mettre en œuvre les moyens de l'assurer. C'est à chaque gouvernement d'apprécier le prix de la sécurité. A cet égard, l'évocation comparée de ce qui se passe aux Etats-Unis et dans la Communauté Européenne montre que si le problème posé est fonda-

(10) On en trouve un écho dans l'éditorial de la *Revue française de l'Energie* de juillet 1967 intitulé « Les deux crises de Suez » (1956-1967) : « Quoi qu'il en soit, que l'opinion publique et les dirigeants prennent aujourd'hui ou demain conscience de la fragilité des bases sur lesquelles reposent le niveau et la prospérité de nos nations industrielles d'Europe, cette fragilité est un fait. » (Souligné par nous-même.) « Elle commande que des mesures concrètes soient concertées sans tarder en Europe pour y porter remède, pour décourager ceux qui voudraient transformer une matière première vitale en moyen de pression politique et pour faire l'économie d'une troisième crise de Suez. »

(11) M. DESROUSSEAUX, note précitée.

(12) Cf. deuxième partie du chapitre « Marché » sur les aspects politiques de l'équilibre énergétique.

mentalement le même, les solutions qui lui sont apportées sont assez variables d'un pays ou d'une région à l'autre.

Le pétrole américain n'est pas plus compétitif que le charbon de la Communauté au regard des prix du marché mondial. Leur coût à la thermie est assez voisin. L'un et l'autre ont, en outre, une part relative à peu près égale dans les approvisionnements énergétiques respectifs des deux régions. Enfin, rapporté à la consommation globale d'énergie, le coût de protection consenti par les Etats-Unis pour préserver leurs ressources pétrolières indigènes est du même ordre de grandeur que celui payé par la Communauté Européenne au titre des subventions aux charbonnages (13). Les deux politiques ont pourtant des effets radicalement différents : l'industrie pétrolière américaine demeure en expansion (14) et a atteint, en 1966, les taux de rentabilité les plus élevés du monde (15). A l'inverse, les charbonnages de la Communauté sont en pleine régression. Les déficits atteignent des proportions alarmantes et sauf contraintes sociales ou régionales, aucune limite n'est plus assignée, semble-t-il, à la réduction de la production. La conclusion s'impose d'elle-même : le protectionnisme américain, sous la forme d'un faible droit de douane à l'entrée et d'un strict contingentement des importations de pétrole, est parfaitement efficace et donc cohérent avec le souci de sécurité qui l'inspire. En revanche, la politique communautaire n'a qu'une apparence protectionniste. Les subventions qu'elle met en œuvre ne répondent nullement à un souci de sécurité puisque, en définitive, elles ne préservent pas l'existence des capacités indigènes de production charbonnière, principale richesse énergétique, provisoirement tout au moins, de la Communauté. Leur signification profonde, sinon exclusive, ne serait-elle pas de rendre tolérable, financièrement pour les entreprises, socialement pour les ouvriers, économiquement pour les régions et politiquement pour l'Etat, le rythme de plus en plus rapide de la régression ?

Les subventions sont certes un moyen de protection, mais un moyen insuffisant, comme le prouve la situation actuelle de la Communauté, s'il n'est pas assorti d'un contingentement aux frontières ou, ce qui revient au même, de la détermination de taux d'expansion des énergies en présence selon des bases qui laissent leurs chances aux éner-

(13) 1,5 Mds \$ dans la Communauté en 1967 pour une consommation de près de 700 Mtec, 3 à 4 Mds \$ aux Etats-Unis pour une consommation énergétique de l'ordre de 1.800 Mtec.

(14) Le rapport de l'O.C.D.E., « Politique énergétique, Problèmes et objectifs », prévoit une expansion de la production pétrolière américaine d'ici à 1980 de 462 Mt à 750 Mt.

(15) Il faut à nouveau souligner l'infraction grave aux règles du libéralisme que constitue le fait pour les Etats-Unis d'avoir édifié l'industrie pétrolière la plus rentable du monde sur la ressource pétrolière la moins compétitive du monde.

gies indigènes même si, pour un temps, leur prix dépasse celui de l'importation. Si l'on veut s'en tenir aux manipulations de prix pour assurer la sécurité, il convient alors de fixer les prix d'importation à un niveau qui permette le maintien des capacités indigènes comme cela a été fait et bien fait en matière agricole. Dans la mesure même où l'état des gisements houillers de la Communauté ne permet pas d'espérer un développement considérable de la production charbonnière indigène et où, en conséquence, l'accroissement des importations paraît inévitable, il suffirait, semble-t-il, d'une protection douanière de niveau réduit et dégressive d'année en année pour constituer les ressources financières nécessaires au maintien en exploitation de ce qui peut apparaître, pour quelques années encore et en attendant d'être parfaitement assuré du relais d'énergies nouvelles, le meilleur garant de la sécurité du continent européen.

IV. — Le respect des équilibres économiques et sociaux.

A. — LA MAÎTRISE DES FLUCTUATIONS STRUCTURELLES.

Le dernier grand impératif d'une politique de l'énergie, c'est d'éviter les « à-coups structurels » ou les « déplacements d'équilibre » provoqués par la substitution trop rapide d'une forme d'énergie à une autre. C'est ce que certains auteurs appellent « la progressivité des substitutions » et d'autres « la régularité de l'évolution ».

Cela vaut dans l'hypothèse même où la substitution apparaîtrait parfaitement justifiée par les considérations de coûts respectifs et de sécurité à long terme. A plus forte raison doit-il en être ainsi, quand le déplacement s'opère, ce qui semble être le cas aujourd'hui dans la Communauté Européenne, sans autre nécessité que de rentabiliser au maximum et sans délai les gisements découverts (Lacq, Groninge, etc.) ou encore sous la pression d'opérateurs étrangers animés par l'unique souci de conquérir coûte que coûte le marché nécessaire à l'écoulement d'une production de pétrole brut hautement rentable.

S'il est sain économiquement que l'énergie, dont le coût de développement apparaît le plus bas et les réserves les plus abondantes, l'emporte à la longue sur le marché, cette victoire n'est justifiée que si les prix pratiqués sont établis au niveau des coûts et non, comme cela est le cas pour les fuel-oils lourds dans la Communauté, en fonction de stratégies permises aux sociétés par leur structure intégrée et leur volonté de conquête du marché. Elle doit être aussi progressive. Le rythme des substitutions doit être réglé pour permettre aux investissements en capitaux et aussi en personnel déjà réalisés de porter leur fruit et pour éviter les gaspillages de gisements. La fermeture

accélérée des mines de charbon de la Communauté sous la pression d'énergies concurrentes, dont le prix et la disponibilité à long terme ne sont rien moins qu'assurés, cumule les inconvénients sur le double plan des coûts et de la sécurité d'approvisionnement pour la collectivité.

La difficulté tient à ce que ces transformations brutales et coûteuses pour la collectivité dans la structure de l'approvisionnement sont inévitables en régime libéral où chaque entrepreneur est naturellement conduit à tirer, sans délai, le profit maximum de ses investissements (particulièrement élevés dans un secteur fortement capitalistique comme celui de l'énergie) sans qu'il ait à supporter les coûts des répercussions économiques et sociales de son action sur les autres agents et, en définitive, sur la collectivité (réadaptation, reconversion et réanimation des régions, etc.).

On retrouve ainsi la nécessité d'une intervention de l'Etat assignant à chaque source d'énergie un taux d'expansion en rapport avec celui de l'expansion économique, avec son coût de développement relatif, avec l'importance relative de ses réserves et de la sécurité d'approvisionnement qu'elle procure. Une autre solution plus libérale consisterait à laisser se développer ou même à promouvoir des ententes ou mieux une intégration entre producteurs des diverses sources d'énergie, « ce qui permettrait alors un arbitrage valable par le jeu des intérêts globaux de l'entreprise unique » (16).

La stabilité entendue au sens d'une certaine régularité de l'évolution ou encore d'une « croissance harmonisée » des productions en concurrence, apparaît en définitive comme une nécessité économique. « Toutes les nations modernes s'acharnent à chercher la stabilisation, c'est-à-dire la variation lente et régulière des prix, des productions, des rythmes d'investissements. La politique des U.S.A. à l'égard des productions agricoles et minières, les diverses actions de tous les pays pour bloquer les prix des produits de base, et stabiliser

(16) A cet égard il est aujourd'hui permis de se demander si la solution la plus efficace et la moins coûteuse pour assurer le développement de la production charbonnière de la Communauté n'eût pas été de donner purement et simplement aux sociétés pétrolières les gisements charbonniers et l'actif minier de la Communauté. Nanties de cette richesse considérable, sans doute auraient-elles cherché à la rentabiliser au maximum en dépit de ses coûts d'exploitation élevés. On peut alors supposer que les prix des fuel-oils n'eussent pas été fixés comme c'est le cas aujourd'hui à un niveau provoquant la disparition rapide du charbon, mais au contraire eussent été alignés à très peu près sur les prix des charbons que l'on désirait conserver, c'est-à-dire en définitive sur le prix marginal (prix de la dernière tonne réputée utile pour satisfaire la consommation). N'est-ce pas au demeurant la méthode utilisée par l'industrie pétrolière pour maintenir simultanément en exploitation des gisements dont les coûts d'extraction accusent certainement des disparités aussi importantes que celles du charbon de la Communauté et du pétrole.

« la monnaie, ne s'explique que par une volonté puissante et collective des populations.

« Il ne s'agit pas seulement d'éviter les fluctuations de conjoncture : le problème est plus général; tout système économique construit sur un optimum corrélatif d'une "fluctuabilité" des facteurs économiques présente une contradiction interne. Il faut alors se replier sur une solution ne correspondant pas à l'optimum théorique. C'est, à notre avis, le point faible du système concurrentiel, car cette contradiction apparaît dès lors que les processus sont très capitalistiques et la technique évolutive » (17).

B. — LA MAÎTRISE DES FLUCTUATIONS CONJONCTURELLES.

De même qu'il convient de maîtriser la fluctuation structurelle de l'économie énergétique, telle qu'elle se développe naturellement dans un climat de concurrence libérale, il importe de neutraliser les répercussions préjudiciables à l'équilibre de l'économie énergétique d'un pays, qu'engendrent les inévitables fluctuations résultant soit des aléas climatiques, soit des mouvements conjoncturels de l'économie soumise à l'alternance de phases expansives et récessives tant au plan national qu'au plan international. Ces fluctuations d'origines diverses ont pour effet commun de perturber l'équilibre offre-demande et posent, de ce fait, un problème d'ajustement d'autant moins facile à résoudre que les variations de la consommation sont plus amples et les productions d'énergie relativement rigides à court terme. Circonstance aggravante : si les mouvements de stocks chez les producteurs tendent à amortir les variations de l'écoulement imputables à la conjoncture, les mouvements chez les utilisateurs les amplifient, augmentant et diminuant en même temps que la consommation.

Dans cette situation, le laisser-faire conduit à un nouvel handicap pour la forme d'énergie qui a les structures de production et de prix les plus rigides. C'est le cas du charbon dans la Communauté.

En période de basse conjoncture, les marges dont disposent les producteurs pour abaisser leurs prix et par là même tenter de ranimer la demande, afin d'éviter que les stocks aux mines ne dépassent les limites financièrement supportables, sont beaucoup plus étroites que celles autorisées par la structure plus fortement capitalistique des productions concurrentes.

En haute conjoncture les possibilités d'accroissement de l'écoulement, offertes aux charbonniers, ne peuvent être que très faiblement utilisées du fait de la grande inertie de leurs structures de production.

(17) M. DESROUSSEAUX, « Le charbon et la politique énergétique », Séminaire du Professeur Allais, *La politique de l'Énergie*, Imprimerie Nationale, 1962.

Seul le déstockage qui présuppose un certain stockage assure à court terme une certaine souplesse. Quant aux hausses de prix, susceptibles de réduire la tension entre la demande et l'offre, elles rencontrent l'opposition irréductible des gouvernements qui, sur ce point tout au moins, font preuve d'une belle constance.

Ainsi, si l'on n'y prend garde, le charbon est pratiquement condamné à supporter seul les contrecoups des fluctuations de la conjoncture qui affectent l'ensemble du marché de l'énergie. On l'a constaté dans l'analyse du marché : le ralentissement de l'expansion qui a marqué les années 1957, 1958, 1959, n'a pas eu pour effet de réduire le rythme d'expansion des produits pétroliers. Tout le poids de la crise en a été reporté sur le charbon (cf. Chapitre « Marché », pages 191-192). Dans ces conditions, les facteurs conjoncturels intensifient encore le rythme des substitutions.

Les gouvernements, s'ils veulent réagir, ne sont pas désarmés devant pareille évolution.

A défaut d'ententes spontanées entre les différents secteurs de l'énergie, ils peuvent les provoquer. Ainsi, lors des années précitées, a-t-on vu le Gouvernement allemand patronner une convention entre l'industrie charbonnière et les sociétés pétrolières, aux termes de laquelle les pétroliers prenaient le double engagement de ne pas coter leurs produits au-dessous des prix de barème établis sur la base du prix mondial et du fret AFRA et de ne pas étendre leur marché de fuel lourd (cf. Chapitre « Marché », page 198). L'échec de cette expérience ne condamne certes pas le principe des ententes — les grands du pétrole ont su conclure des ententes durables qui ont pratiquement éliminé à leur profit l'instabilité conjoncturelle du marché — il montre seulement que celles-ci demeurent précaires et difficiles à réaliser entre partenaires de force par trop inégale et sans intérêt commun.

Bien d'autres instruments gouvernementaux de régulation conjoncturelle existent : instauration de contingents temporaires ou de droits de douane protégeant l'énergie indigène vis-à-vis des énergies importées en la mettant à l'abri notamment des fluctuations de prix du marché mondial (particulièrement amples en matière de frets), aide financière au stockage en basse conjoncture comme cela a été pratiqué dans la Communauté en 1958 et 1959. En définitive, tous les moyens sont bons qui assurent un réajustement de l'offre et de la demande au moindre coût pour la collectivité.

Un bon exemple de régulation conjoncturelle a été fourni par la France avec le contrôle de l'importation en quantités et en prix qu'elle a établi dès l'entre-deux-guerres pour les charbons importés. Pour protéger la production nationale des assauts des charbons polonais,

allemand et aussi anglais à la suite de la dévaluation de la livre, un décret du 10 janvier 1931 disposait « que l'importation des combustibles minéraux solides ne pouvait plus avoir lieu que sur présentation de licence, délivrée par l'administration après avis d'une commission consultative instituée au ministère des Travaux publics dont dépendait alors la Direction des Mines) et ce, dans la limite du contingent exprimé en pourcentage de la moyenne des années 1928, 1929 et 1930 adoptées comme base de référence » (18).

Le système s'est perfectionné avec la création par un décret-loi du 26 septembre 1939 de la Caisse de Compensation des prix des combustibles minéraux solides destinés à compenser les écarts notables de prix entre les combustibles métropolitains et les combustibles importés par le « jeu de surtaxes imposées aux combustibles les moins chers et de ristournes attribuées aux combustibles de prix plus élevés ». L'après-guerre vit enfin la mise sur pied de l'A.T.I.C. (Association Technique d'Importation Charbonnière), à laquelle était conféré le monopole de l'importation. Le principe, qui demeura en vigueur jusqu'à une époque récente, était d'accorder la priorité à l'écoulement de la production nationale et d'assigner un rôle d'appoint à l'importation. Sur le plan des prix, le niveau des prix de cession, quel que soit le prix réel d'importation, était fixé pour s'établir à parité avec les prix des bassins français à la frontière des zones d'écoulement de leurs productions respectives. Ce système avait l'avantage de combiner un contrôle quantitatif propre à faire supporter par l'importation seule les variations de la consommation et un contrôle de prix qui assurait l'unicité de prix sur le marché. « Il y a eu là une politique intelligente et efficace, dont l'absence s'est fait sentir désagréablement en d'autres pays et à l'abri de laquelle notre prix de revient a pu revenir — venant de fort loin — à des taux comparables à ceux de l'Allemagne » (19).

Tant que les prix des charbons importés furent supérieurs aux prix des charbons nationaux, le consommateur français, bénéficiaire de la subvention budgétaire compensatrice, ne songea pas à récriminer. Mais dès qu'en 1959 la situation s'inversa, des pressions émanant notamment de la Sidérurgie s'exercèrent sur le gouvernement pour que les prix de cession n'égalisent plus le prix des charbons importés et celui des charbons nationaux mais pour qu'ils soient établis au voisinage du prix de revient. Large satisfaction fut donnée à certains consommateurs : les Sidérurgistes, et E.D.F. pour un certain tonnage, obtinrent le

(18) M. VIALA, « L'importation charbonnière », conférence prononcée le 11 février 1960 dans le cadre du Séminaire Allais sur la politique de l'énergie.

(19) M. DESROUSSEAUX, « Le charbon et la politique énergétique », Séminaire Allais.

1^{er} avril 1966 de payer les charbons importés au prix de revient découlant des contrats fob + les frets traités par l'A.T.I.C. pour leur compte. Enfin intervint la décision 1/67 qui obligea les charbonnages de la Communauté à aligner le prix rendu de leurs fournitures de charbons à coke et de cokes sur celui des charbons américains ou des cokes fabriqués à partir de ces charbons. Toute la philosophie de l'A.T.I.C. était remise en question.

Il n'en reste pas moins que dans la perspective de la définition d'une politique communautaire de l'énergie, la nécessité d'une politique conjoncturelle ne pourra pas ou tout au moins ne devrait pas être éludée et celle mise en œuvre par la France pourrait alors reprendre sa valeur exemplaire. Un système, inspiré de l'A.T.I.C., qui s'appliquerait à l'ensemble des sources d'énergie et à tous les pays de la Communauté constituerait sans doute un des moyens propres à résoudre, dans la direction d'un meilleur équilibre, les délicats problèmes conjoncturels et structurels posés par l'évolution du marché de l'énergie.

C. — L'ÉQUILIBRE DES COMPTES EXTÉRIEURS.

Tant que dura la pénurie de devises en Europe occidentale, l'argument conserva un certain poids. Il est de fait que, jusqu'en 1958, la politique énergétique dans divers pays de la Communauté et tout particulièrement en France a été largement infléchie par le problème de la rareté des devises. Le déficit de notre balance des paiements, considéré peut-être un peu hâtivement comme structurel, justifiait aux yeux de beaucoup le protectionnisme énergétique. Les premiers rapports de l'O.C.D.E. eux-mêmes insistaient lourdement sur ce point (cf. page 468). Depuis que la situation est à cet égard devenue plus confortable, tout se passe comme si on avait oublié cette contrainte. Il n'est plus de mise aujourd'hui d'attribuer à des importations massives d'énergie un effet pernicieux sur l'équilibre à long terme de la balance des comptes, c'est-à-dire sur les disponibilités en devises.

Il est vrai qu'au plan théorique, des auteurs aussi réputés que M. Allais n'hésitent pas à affirmer « que la seule politique d'échanges « extérieurs qui puisse être considérée comme avantageuse (pour la « France) est une politique de taux de change équilibrant la balance « des paiements » (20). Quand la balance des comptes est déséquilibrée, la variation du taux de change suffirait à son équilibre. C'est dire que si le déséquilibre des comptes est imputable pour une part

(20) ALLAIS, « Les aspects essentiels de la politique de l'énergie - synthèse et conclusion », p. 269. Conférence prononcée dans le cadre du Séminaire organisé par M. Allais lui-même.

importante à des importations massives d'énergie (21), le taux de change à long terme peut être largement influencé par la politique énergétique et modifier radicalement le prix de l'approvisionnement en provenance de l'étranger. A la limite, si la recherche du prix le plus bas à court terme détermine une politique d'importation massive d'énergie, le déséquilibre qui peut en résulter dans la balance des comptes ne saurait être réduit que par une modification du taux de change entraînant inévitablement une hausse des prix des énergies importées (22). La politique d'importation choisie n'est donc pas sans effet sur le niveau même du prix de l'énergie.

D. — LES ÉQUILIBRES SOCIAUX ET RÉGIONAUX.

Les impératifs sociaux et régionaux même s'ils ne sont pas assimilables à de véritables critères de la politique de l'énergie, ne s'imposent pas moins avec force non pour déterminer la politique elle-même mais pour infléchir sa mise en œuvre. Ce sont là des contraintes que n'intègre pas un raisonnement purement économique mais qui ont un poids particulier parce qu'elles intéressent l'homme, ses aspirations profondes (désir de stabilité dans l'emploi et dans l'implantation géographique) et son environnement. A vouloir les ignorer, les gouvernements savent bien qu'ils risqueraient leur existence.

Peut-on d'ailleurs parler d'optimum quand sa recherche s'accompagne d'une insécurité croissante de l'emploi et d'une quasi-stérilisation des régions que la loi concurrentielle met hors du champ du progrès. Ainsi apparaît mieux le hiatus entre la philosophie économique de l'optimum et des contraintes d'un autre ordre inéludables politiquement. Si le problème se pose concrètement dans la Communauté avec la régression très rapide des mines et les nécessités qui s'ensuivent de reconversion des mineurs et de réanimation des régions affectées dont l'activité était largement induite par l'industrie minière, il est de portée très générale dans la société industrielle moderne. C'est la question du progrès technique qui peut être posée de deux manières extrêmes :

(21) On notera qu'en 1965 pour la Communauté les importations d'énergie ont représenté près de 5 milliards de dollars pour des importations totales de 29 Mds de \$: il s'agit donc d'un élément important dans l'ajustement de la balance des comptes.

(22) Sans doute ce processus pourrait-il être évité si l'on était assuré que la reconversion des mines se traduisait par un supplément de valeur ajoutée et donc un accroissement des ressources de la collectivité disponibles, notamment de celles pour l'exportation ; mais qui pourrait affirmer que les industries induites par la reconversion des mines ont plus que compensé à l'exportation les pertes en devises résultant de l'accroissement des importations d'énergie ?

- doit-on freiner le progrès et son corollaire, l'élévation du niveau de vie, au nom de la sécurité et d'une certaine stabilité nécessaire à l'épanouissement de l'homme ?
- ou doit-on consentir sans réserve aux modifications d'activités qu'implique l'élévation du niveau de vie et en particulier aux lourdes discontinuités de l'emploi, dans l'espace ou dans le temps, qui en résultent inévitablement ?

« De sorte qu'il y a un problème très difficile, très dramatique à résoudre, un conflit permanent entre le souci de l'efficacité, le souci d'élever les niveaux de vie, que tout le monde partage, et le souci très justifié d'éviter de trop grandes souffrances à ceux qui sont touchés par le progrès technique et qui doivent changer d'occupation ou de profession » (23).

La vraie question pour Allais est de savoir s'il n'y a pas possibilité d'élever le niveau de vie sans créer un état d'insécurité totale. Sans doute. Mais il faut bien reconnaître que plus le rythme du progrès s'accélère et plus, donc, la cadence d'amélioration du niveau de vie s'élève, plus aussi l'insécurité peut être grande et difficile à réduire et les atteintes du progrès menaçantes pour l'équilibre et la santé du corps social.

En conséquence, la régression des mines de la Communauté apparaîtrait-elle économiquement raisonnable et pleinement justifiée, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'en tempérer le rythme pour respecter les délais de rééquilibre tant au plan humain qu'au plan régional. Aucune politique ne peut ignorer sans dommages cette nécessaire mesure.

On retrouve ici le critère de la progressivité des substitutions ou de la régularité de l'évolution qui n'est pas seulement une nécessité économique pour éviter les gaspillages d'investissements mais aussi une nécessité sociale et régionale.

Nous rappelons, enfin, que toutes les dépenses induites par les reconversions doivent être prises en compte pour la détermination du moindre coût de l'approvisionnement tel que nous l'avons défini sous B (24).

(23) ALLAIS, « La politique de l'énergie » (Séminaire Allais, p. 177).

(24) En ce sens le coût de l'énergie importée (énergie de substitution) si l'on veut l'apprécier correctement doit être majoré des dépenses de toutes sortes entraînées par la substitution (reconversion, etc.). Ce n'est que s'il demeure dans ces conditions inférieur à celui de l'énergie substituée que la substitution est économiquement justifiée.

V. — Le libre choix du consommateur.

On s'étonnera sans doute de ce que nous fassions figurer en dernière place ce qui peut apparaître dans le cadre de nos régimes libéraux comme une nécessité philosophique et une condition impérative de l'optimum. C'est que, précisément, il existe de fortes raisons de penser que le plus souvent ce choix du consommateur ne s'exerce pas dans les conditions requises pour qu'il débouche sur l'approvisionnement au moindre coût.

Que fait le consommateur quand il est libre de son choix ? En règle générale, sa préoccupation dominante est la recherche, sur le marché, du prix le plus bas compte tenu des conditions techniques d'utilisation, c'est-à-dire de la plus ou moins grande commodité d'utilisation, par rapport à ses besoins, des différentes sources d'énergie qui lui sont offertes. Il va de soi que ce prix le plus bas est celui instantané qu'offre le marché sans que l'utilisateur n'ait le désir ni même le moyen, le plus souvent, d'apprécier s'il reflète correctement un coût réel et durable. Son opinion est ainsi déterminée beaucoup plus par les assurances souvent intéressées du commerçant le plus persuasif que par une information objective. Il arrive, d'ailleurs, que les utilisateurs les mieux placés politiquement trouvent le moyen de concilier cette recherche du prix le plus bas avec le souci de sécurité de leur approvisionnement, quitte à faire supporter par le fournisseur ou la collectivité les frais de cette conciliation; la Sidérurgie a ainsi obtenu des pouvoirs publics la garantie d'un approvisionnement parfaitement sûr au prix du marché mondial... mais au prix également d'un déficit accru pour les charbonnages et donc d'un supplément de charges pour la collectivité (cf. page 486).

Bien souvent aussi, le consommateur ne choisit pas. Il est mis devant le fait accompli. Par exemple, le chauffage est installé dans l'appartement qu'il achète et il n'est pas évident que ce soit le critère du moindre coût qui ait toujours guidé l'architecte ou le constructeur dans le choix de l'installation...

On en conclura que le libre choix du consommateur ne constitue nullement un objectif de la politique de l'énergie. Il ressortit simplement au cadre du marché de l'énergie comme d'ailleurs l'instauration d'une concurrence équitable entre sources d'énergie et l'unité du marché commun. Dès lors, s'il est vrai qu'on ne peut se fier au libre choix du consommateur comme à la libre initiative des entrepreneurs pour orienter valablement une politique de l'énergie, la philosophie de notre société ne nous impose pas moins de respecter la liberté des uns et des autres dans la mesure compatible avec les objectifs que l'on

s'est assignés par ailleurs pour tenir compte de l'intérêt général de la collectivité.

Ainsi sont définis les critères, impératifs et contraintes qu'implique l'élaboration de toute politique de l'énergie. A chaque gouvernement de les utiliser et de les hiérarchiser selon les situations et les circonstances particulières à chaque pays et grâce aux moyens propres qu'il lui appartient de choisir.

SECTION II

QUELQUES EXEMPLES ETRANGERS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE L'ENERGIE

Dans cette voie les exemples des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. sont remarquables de concordance. Il est frappant de constater que les deux plus grandes puissances mondiales de l'heure, en dépit des fortes oppositions qu'accusent leurs idéologies politiques et économiques respectives, en sont venues à pratiquer des politiques énergétiques qui, pour différentes qu'elles apparaissent dans les moyens mis en œuvre, convergent très largement dans leur finalité.

- 1° Le même souci s'observe de part et d'autre de tirer le parti maximum des ressources indigènes, si diverses soient-elles quant à la structure et au niveau de leurs coûts, pour assurer au mieux et coûte que coûte la sécurité de l'approvisionnement à long terme et l'indépendance nationale.
- 2° De part et d'autre on ne néglige non plus aucune occasion d'acquérir un contrôle aussi étendu que possible des zones de production et des marchés étrangers dans un double souci de sécurité et de puissance politique.

I. — Les Etats-Unis.

S'il est vrai que le rendement moyen des mines de charbon américaines est en ordre de grandeur 5 à 6 fois supérieur à celui des mines de la Communauté, il n'empêche que cette moyenne recouvre de très grandes disparités d'une catégorie de mine à l'autre (mines souterraines, mines à carrières, mines à ciel ouvert) et plus encore d'une mine à l'autre. Les points extrêmes s'établissent respectivement à 2 t métriques (rendement inférieur à celui des mines de la Communauté) et 40 t métriques par homme/jour (25). Sans doute le champ des

(25) Et sans aller aux extrêmes, des écarts du simple au triple sont tout à fait courants.

protections géographiques, dans un territoire aussi vaste que les États-Unis, demeure-t-il très étendu et explique-t-il dans une certaine mesure la coexistence de mines présentant une telle dispersion des rendements et donc des coûts; mais en bonne logique, si en dépit de la concentration très forte des entreprises (5 sociétés contrôlent 1/4 de la production et 67 sociétés sur 7.000 entreprises contrôlent les 2/3 de la production) la production reste aussi diversifiée dans ses coûts, n'est-ce pas que les producteurs, qu'ils soient ou non concentrés, éprouvent la nécessité de faire appel à une gamme de gisements très large pour faire face aux besoins, nécessité tout particulièrement impérieuse dans la perspective du doublement de ces besoins d'ici à 1980.

Il n'en va pas différemment dans le domaine pétrolier, où la puissance publique intervient directement aux frontières pour mettre sa production indigène à l'abri de la concurrence internationale et à l'intérieur même du pays pour imposer des restrictions de production aux puits les plus rentables de manière à permettre la survie de capacités marginales dont les coûts d'exploitation déterminent le niveau des prix. C'est un élément essentiel de la politique de conservation des gisements car ces puits marginaux contribuent pour un peu plus de 20 % à la production américaine et, selon certaines estimations, représentent 1/3 des réserves pétrolières du pays. Pour plus amples détails on se bornera à renvoyer aux développements que nous avons précédemment consacrés à l'exposé de cette politique et à ses liens étroits avec celle des grandes sociétés internationales (cf. Chapitres « L'offre d'énergie et la concurrence et le marché de l'énergie », pages 126, 269 et suiv.). La meilleure illustration et défense de cette politique a d'ailleurs été présentée au mois de janvier 1967 par M. Cordell Moore, Secrétaire adjoint à l'Intérieur dans le Gouvernement des États-Unis, dans le cadre des confrontations de politique énergétique entre pays membres, organisées au sein de l'O.C.D.E. par le Comité de l'Énergie suivant les suggestions de son dernier rapport « Politique énergétique - Problèmes et Objectifs ». On en trouvera, en annexe III, le compte rendu publié par « l'Observateur de l'O.C.D.E. », n° 28 de juin 1967, suivi des observations des deux pays examinateurs : l'Allemagne et l'Italie (26).

(26) On regrettera seulement que ces confrontations n'aient pas eu lieu avant l'élaboration du rapport en question qui constitue tout à la fois et contrairement une puissante incitation pour les pays d'Europe occidentale à poursuivre une politique d'abandon de leurs richesses énergétiques propres et une approbation sans réserve du protectionnisme des États-Unis. Peut-être les raisons de cette contradiction apparaîtront-elles mieux à l'issue des confrontations en cours et l'on veut espérer que l'orientation du rapport en sera modifiée.

On se limitera ci-après à en citer quelques extraits, particulièrement significatifs, relatifs aux objectifs de la politique suivie par le Gouvernement des Etats-Unis :

« Nous voulons disposer d'approvisionnements suffisants en énergie « à bon marché diversifiés dans leur nature et leur origine géographique; mais puisés dans une large mesure dans les ressources « nationales... »

« Pour le moment, tout au moins, le Gouvernement des Etats-Unis a l'intention de maintenir en état viable une large gamme « d'industries énergétiques nationales, afin de s'assurer une souplesse « suffisante dans une période où quelque incertitude pèse sur la « situation des diverses sources d'approvisionnement. »

Il est bien évident que de tels objectifs ne sauraient être atteints par les seules voies du libéralisme dont les Etats-Unis se réclament d'autre part et qu'ils tentent d'imposer avec un certain succès à leurs partenaires de l'O.C.D.E.

Les examinateurs européens, l'Italie et l'Allemagne, chargés par le Comité de l'Energie de l'O.C.D.E. d'instruire la cause américaine en matière d'énergie ne s'y sont pas trompés. Comme on le verra dans le texte annexé, ils n'ont pas hésité à faire éclater avec force la contradiction entre la politique énergétique des Etats-Unis, fortement dirigiste, et la philosophie économique libérale qu'ils invoquent d'autre part, pour justifier sinon recommander une attitude équivalente à celle des Etats-Unis dans les pays de l'Europe occidentale. Est-il déraisonnable de penser que cette réaction, si tardive qu'elle apparaisse, autorise encore certains espoirs quant au changement d'orientation de la politique d'approvisionnement énergétique de la Communauté ?

II. — L'U.R.S.S.

Les Soviétiques cherchent également à assurer leur auto-approvisionnement à partir de ressources indigènes très variées quant à la localisation géographique, au niveau et à la structure des prix de revient. Selon une communication à la 6^e Conférence mondiale de l'Energie (27) « le coût du gaz naturel en 1960 ne représentait que « le 1/4 de celui du pétrole, le 1/20 de celui du coût moyen du char- « bon (28), le 1/4 ou le 1/5 du charbon exploité à ciel ouvert » (29).

(27) Cité par MM. Samuel LAJEUNESSE et PONTI dans leur rapport à l'O.C.D.E. non publié : *Exportation d'énergie des pays à commerce d'Etat*, p. 98.

(28) 9 à 10 \$ la tonne fob U.R.S.S. selon les mêmes auteurs. Ces chiffres comme les suivants sont donnés sous toute réserve : certaines informations laissent en effet à penser que les prix en U.R.S.S., spécialement dans les industries de base ne reflétaient jusqu'à une époque récente qu'à peine la moitié des coûts.

Pour la même source d'énergie, la dispersion des coûts n'est pas moins saisissante : 7 à 25 \$ par tonne en 1959 selon les bassins pour le charbon (30), 0,31 à 2,80 \$ par 1.000 M³ en 1963 pour le gaz naturel (31).

Certes l'U.R.S.S., ainsi que nous l'avons indiqué, accorde une certaine priorité au gaz naturel dans sa politique d'approvisionnement en raison de son coût particulièrement économique. Mais les prévisions de production, figurant page 238 du Chapitre « Marché », n'en font pas moins état d'un large développement des autres sources d'énergie d'ici à 1980.

C'est bien que l'U.R.S.S., comme les Etats-Unis, a reconnu l'impérieuse nécessité de recourir à des productions d'énergie à coûts très diversifiés pour assurer la sécurité de l'approvisionnement à long terme. Que ce résultat soit atteint par la voie d'une planification autoritaire plutôt que par un simulacre d'économie de marché renforce encore l'efficacité de la politique suivie.

Parallèlement, depuis plusieurs années, l'U.R.S.S. cherche à s'implanter sur les marchés du monde libre soit comme exportatrice de charbon, de pétrole, et bientôt de gaz naturel... soit plus récemment comme importatrice (cf. Chapitre « Marché », page 236). Quelles que soient les motivations réelles de cette politique, on ne peut éliminer l'hypothèse qu'à l'instar des Etats-Unis et en concurrence avec eux dans le cas du Moyen-Orient, elle cherche ainsi à renforcer la sécurité de son approvisionnement à long terme en même temps que son influence sinon sa puissance dans le monde (32).

(29) Le fait que ces écarts sont peut-être approchés par excès, les dépenses de recherche supportées par les budgets du service géologique n'étant probablement pas comptabilisés dans les prix de revient, n'en supprime pas l'existence et c'est là l'important.

(30) Même rapport de MM. Samuel LAJEUNESSE et PONTI.

(31) *Gazovaya Promyshlennost*, Moscou, 1964, cité par *Pétrole Informations*.

(32) En tout cas, l'exemple du contrat qu'elle a souscrit avec l'Iran atteste que les compensations qu'elle pourrait offrir aux pays du Moyen-Orient en échange de livraisons d'hydrocarbures ou d'une participation directe à la recherche et à l'exploitation de leurs gisements seraient quant à leur nature sinon quant à leur montant bien mieux adaptées aux besoins du tiers monde que le mode d'exploitation colonial pratiqué par certaines grandes sociétés internationales.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'ENERGIE

Sans doute existe-t-il, au-delà des oppositions immédiates, une nécessité fondamentale à long terme pour les pays de la Communauté à définir une politique commune en matière d'énergie comme dans les autres domaines — peut-être même plus que dans d'autres domaines moins vitaux pour l'avenir du développement communautaire — sous peine de trahir l'esprit, sinon la lettre, des Traités qui ont donné naissance aux Communautés. Sans politiques communes, le marché commun ne pourrait en effet atteindre son point d'achèvement. Tout au plus en resterait-il inévitablement au stade de l'union tarifaire qui aurait toutes chances de se désagréger assez vite en zone de libre-échange.

Mais en politique, comme on sait, ce sont avant tout les faits qui commandent. C'est donc à prendre une mesure, sinon exacte du moins aussi objective que possible, des réalités ou si l'on veut des contraintes de toutes sortes, historiques, politiques, juridiques et économiques qui ont pesé et pèsent encore sur l'entreprise commune dans le domaine énergétique, que nous nous attacherons tout d'abord. Il s'agit, en quelque sorte dans un premier temps, de dresser un bilan sommaire et critique de ce qu'a été l'œuvre des Communautés en matière énergétique. Nous en suivrons les développements à travers la mise en œuvre des trois Traités qui lui ont servi successivement puis simultanément de cadres : le Traité de la C.E.C.A. pour le charbon, le Traité de la C.E.E. pour les hydrocarbures et celui d'Euratom pour l'énergie atomique et aussi à travers les travaux menés en commun par les 3 Exécutifs européens à partir de 1958.

A la lumière de cette analyse, la question décisive pourra alors être posée : existe-t-il une politique communautaire de l'énergie ? Sinon, pourquoi ?

Les raisons de la situation actuelle apparaîtront, bien entendu, tout au long de l'analyse au terme de laquelle leur rappel introduira l'exposé final consacré au problème énergétique communautaire dans la perspective de la fusion des Traités.

SECTION I

L'EXPERIENCE DE LA C.E.C.A. (1)

La construction européenne a pris son premier élan avec l'entrée en vigueur, en février 1953, du Traité de Paris, créant entre la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Bénélux une communauté du charbon et de l'acier. Avant même d'aborder les divers aspects de l'action de la Haute Autorité dans le cadre juridique qui lui était ainsi imparti, il importe de préciser rapidement la philosophie politique et économique du Traité de Paris et d'apprécier la concordance ou la discordance entre les perspectives qu'elle ouvrait et les développements qu'elle a reçus.

I. — Intentions et réalités.

A. — PHILOSOPHIE POLITIQUE DU TRAITÉ DE PARIS.

Que le Traité de Paris ait été d'abord un acte de caractère et de portée politiques, il suffit pour s'en convaincre de rappeler l'exorde de la déclaration du Gouvernement français du 9 mai 1950 (2) qui

(1) Il va de soi que s'agissant d'un bilan, nous ne retiendrons des textes de base et de la jurisprudence que les points intéressant notre propos. Pour une information plus approfondie on se référera aux ouvrages de base notamment à celui de M. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Il va de soi également que notre exposé sera centré sur l'examen des problèmes charbonniers.

(2) « La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs « à la mesure des dangers qui la menacent.

« La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la « civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant « depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu « pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite : nous avons « eu la guerre.

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : « elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. « Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de

a marqué son avènement et que reprend pour l'essentiel le préambule du Traité lui-même.

Il s'agit tout à la fois :

- de servir la paix mondiale « par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent »;
- d'empêcher la renaissance des « rivalités séculaires » et « d'effusions sanglantes » qui ont opposé tout particulièrement la France et l'Allemagne;
- de fonder à ces fins grâce à des « réalisations concrètes », en l'occurrence l'instauration d'une Communauté Economique, les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde qui, dans l'esprit de Robert Schuman tout au moins, principal initiateur du Traité, devait être une fédération européenne. Puisque l'Europe ne pouvait se faire d'un coup ni dans « une construction d'ensemble, l'unification politique s'opérerait implicitement; elle découlerait de la *solidarité de fait*, de la fusion des intérêts créés entre les nations européennes » (3).

« la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

« Dans ce but, le gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif :

« Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

« La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

« La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

« Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain.

« Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensables à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

« Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhèrent, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. »

(3) Robert SCHUMAN, Préface de *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, par P. REUTER, p. 4.

Le choix même du charbon et de l'acier présentait un caractère politique évident. Instruments de politique de puissance et sources de conflits entre les deux grands rivaux européens, la France et l'Allemagne, la mise en commun de ces deux industries de base ne constituait-elle pas, dans une première étape, un gage puissant de cette « solidarité de fait ».

Enfin il restait à inventer une méthode pour réaliser cet ambitieux projet. Le choix fait au plan institutionnel ne laisse subsister aucun doute sur la visée politique qu'il recouvre. Tournant le dos aux traditionnelles associations d'Etat dont l'O.E.C.E., le Conseil de l'Europe et bien d'autres traités ont montré les limites, on innove en créant une véritable autorité supranationale qui, dans le secteur limité du charbon et de l'acier et pour les compétences qui lui sont attribuées par le Traité, est parfaitement autonome vis-à-vis des gouvernements. Son action n'est sanctionnée politiquement que par l'Assemblée parlementaire Européenne et juridiquement par la Cour de Justice (4).

Cette supranationalité apparaît comme l'élément révolutionnaire qui, pour les inspirateurs du Traité, ouvre une voie nouvelle dans les relations entre Etats de la Communauté et constitue la première étape de la marche vers une fédération politique. C'est dans cette perspective seulement que la supranationalité prenait une signification et pouvait correspondre à une réalité.

En fait, avec l'échec en 1954 du projet de Communauté politique européenne, également inspiré par M. Robert Schuman, qui prévoyait la désignation d'un Conseil exécutif européen, pendant de la Haute Autorité, par une assemblée européenne élue au suffrage universel, la conception supranationale d'un pouvoir communautaire perdit sa meilleure chance de s'affirmer.

Dès lors, en l'absence d'une Communauté à caractère véritablement politique, prolongement espéré du Plan Schuman, la supranationalité inscrite dans le Traité de Paris n'était guère plus qu'une fiction. Certes,

(4) « L'institution supranationale telle que notre Communauté, représentée « par la Haute Autorité, ne possède pas les caractéristiques d'un Etat ; mais elle « détient et exerce certains pouvoirs souverains. Elle est indépendante à l'égard des « gouvernements nationaux, dans les limites du Traité ; cette indépendance est « irrévocable comme l'est le transfert des compétences qui en est la source... « Cette notion du supranational " recouvre une réalité valable " ; elle se révélera « féconde. Elle est plus nette que celle du " confédéral ". Nous la voyons ici « apparaître pour la première fois dans un traité international entré en vigueur « (art. 9) ; elle est reprise dans le projet du Traité instituant la Communauté « Européenne de Défense (art. 1^{er}) et dans l'avant-projet du Traité portant « statut de la Communauté (politique) Européenne (art. 1^{er}). Elle ne disparaîtra « plus du vocabulaire juridique et nous pourrons avoir la certitude qu'ainsi est « définitivement consacré, pour l'avenir, l'établissement d'un échelon nouveau « dans la gradation des pouvoirs. » Robert SCHUMAN, Préface du livre précité de Paul REUTER, p. 7.

la Haute Autorité conservait certains pouvoirs de décision, certains domaines réservés mais son autonomie politique allait souffrir de multiples contraintes et le poids des gouvernements devenir décisif.

Faute d'un pouvoir véritablement créateur, la Haute Autorité allait être prisonnière du Traité lui-même dont le cadre juridique rigide et contraignant ne lui laissait qu'une marge d'initiative limitée en établissant un équilibre des pouvoirs où le poids des gouvernements n'était pas négligeable. Sans doute des procédures étaient-elles fixées pour les cas non prévus mais leur mise en œuvre était soumise à des règles strictes (respect des articles fondamentaux) et dans le cas de révision, seulement possible après la période transitoire, requerrait l'approbation des gouvernements, de la Cour de Justice et même de l'Assemblée parlementaire européenne (5). Au lieu donc de disposer d'un instrument souple, facilement adaptable aux circonstances nouvelles, la Haute Autorité ne pouvait qu'exploiter une architecture juridique pré-établie qui, harmonieuse au plan des principes, ne devait pas se révéler parfaitement adéquate aux réalités du marché (6).

La prépondérance des gouvernements siégeant au Conseil des ministres devait être encore renforcée par les défauts inhérents à l'intégration partielle que réalisait la Communauté du Charbon et de l'Acier et aussi par l'absence d'assise politique véritable de la Haute Autorité.

La Haute Autorité n'avait barre que sur un secteur économique limité, le charbon et l'acier, et encore son action dans ce secteur, qui nécessairement interférait sur certains points avec l'activité économique générale, ne devait-elle pas porter atteinte à la politique économique générale qui restait du ressort des gouvernements. D'où, conformément à l'article 1^{er} du Traité, la mission confiée au Conseil de ministres « d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leur pays » (art. 26). Des secteurs entiers de l'activité économique qui n'étaient pas sans effet direct ou indirect sur l'activité charbonnière (politique sociale et particulièrement les salaires, les transports, la politique commerciale, la politique monétaire et fiscale, etc.) échappaient ainsi à la compétence de la Haute Autorité et même pour certaines matières essentielles qui relevaient de sa compétence propre (prix), elle allait se heurter aux prérogatives souveraines des Etats.

(5) Article 95 du Traité. L'article 96 soumet aussi la possibilité d'entreprendre une révision à l'approbation des gouvernements (majorité des 2/3) et qui plus est à la ratification des Parlements nationaux.

(6) Il va de soi que cela n'est pas imputable aux rédacteurs du Traité mais aux difficultés de leur tâche ; quels que fussent leurs efforts de conception et d'imagination, ils ne pouvaient prévoir tous les développements d'une expérience aussi nouvelle.

Enfin, et c'est peut-être le plus grave, la Haute Autorité ne reposait sur aucune assise politique véritable. Outre que tous ses membres, sauf un coopté par ses pairs, étaient désignés par les gouvernements (7), elle était responsable de son action (8) devant un Parlement qui, privé de tout pouvoir législatif et pâle reflet des parlements nationaux dont il émanait, ne pouvait guère constituer une force politique autonome et être représentatif d'un véritable esprit européen.

C'en était assez pour qu'en dépit du respect du formalisme supranational et de la règle de la majorité, la réalité du pouvoir se déplaçât vers le Conseil de ministres où pour toutes les décisions importantes prévalut en fait la règle de l'unanimité.

Cette analyse de caractère politique n'enlève rien à la réalité juridique des pouvoirs de la Haute Autorité et à la règle fondamentale de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux même si « les rapports entre le droit national et le droit communautaire, entre le juge national et le juge européen (ont soulevé et) soulèvent de nombreuses difficultés concrètes » (9). Aux termes de l'article 14 du Traité « pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et « dans les conditions prévues au présent Traité, la Haute Autorité « prend des décisions, formule des recommandations ou émet des « avis.

« Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments.

« Les recommandations comportent obligation dans les buts « qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix « des moyens propres à atteindre ces buts.

« Les avis ne lient pas.

« Lorsque la Haute Autorité est habilitée à prendre une décision, « elle peut se borner à formuler une recommandation ».

Il est sans doute vrai que la Haute Autorité a souvent manifesté quelques hésitations à user pleinement des pouvoirs propres qui lui étaient ainsi conférés. Il est non moins vrai que ses initiatives, quand elle en a prises, ont été assez souvent contrées par les gouvernements. Dans le contexte politique évoqué ci-dessus, la seule alternative pour elle était de se soumettre ou de se démettre. En ce sens, certains ont sans doute regretté que la Haute Autorité n'ait pas, à l'une ou

(7) Et selon la critique du général de Gaulle ne tenaient leur pouvoir d'aucun mandat électif.

(8) Article 24 du Traité.

(9) M. P. REUTER, « Communautés Européennes et techniques d'unification », Conférence prononcée dans le cadre du Colloque des Facultés de Droit qui s'est tenu à Lille en juin 1959 et extraite du livre *Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*.

l'autre occasion, plutôt que d'abdiquer sa responsabilité, proclamé solennellement l'impossibilité où elle se trouvait en fait sinon en droit de réaliser effectivement la mission qui lui était confiée.

B. — LA PHILOSOPHIE ÉCONOMIQUE DU TRAITÉ DE PARIS.

1. — *L'inspiration libérale.*

Lors de la rédaction du Traité, des craintes émanant de milieux professionnels et politiques se manifestèrent de voir établir sur l'aire de la Communauté une « technocratie omnipotente ». Des accusations de dirigisme furent même proférées à l'adresse des auteurs du Traité; mais d'un autre côté et assez paradoxalement les industriels redoutaient aussi les effets d'une concurrence accrue par l'abolition de toute protection économique aux frontières. Une exégèse des principales dispositions du Traité permettrait sans doute de donner raison aux uns et aux autres. Quoi qu'il en soit de ce débat, qui nous apparaît quelque peu dépassé en un temps où les convictions libérales les plus affirmées n'empêchent aucun Etat d'intervenir sur le marché, ne serait-ce que pour faire respecter les règles de jeu de ce libéralisme, ou pour en suspendre l'exercice quand il contrevient trop nettement à l'intérêt général, il reste que dans ses dispositions fondamentales, que résume son titre I^{er}, l'inspiration du Traité de Paris est franchement libérale étant bien entendu qu'un certain cadre est imposé au jeu de la concurrence.

Sur ce point l'article 2 ne laisse planer aucun doute. L'optimum auquel doit contribuer la Communauté par l'établissement d'un marché commun du charbon et de l'acier résultera du jeu de la concurrence sauf à respecter certaines conditions qui, établies progressivement, assureront « par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé ».

Si les institutions de la Communauté doivent intervenir, c'est d'abord et avant tout « pour assurer l'établissement, le maintien et le respect de (ces) conditions normales de concurrence » (art. 5), conditions que précise l'article 4 en édictant un certain nombre d'interdits susceptibles d'éviter les excès d'une concurrence livrée à elle-même tant de la part des Etats que de celle des producteurs.

Ainsi est aboli et interdit tout ce qui peut être considéré comme une atteinte à une « concurrence loyale et réglée » :

— c'est d'abord tout ce qui entrave la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté (art. 4 a) (10) ;

(10) Art. 4 a) les droits d'entrée ou de sortie, ou taxes d'effet équivalent, et les restrictions quantitatives à la circulation des produits.

- c'est aussi tout ce qui établit une discrimination quel qu'en soit l'auteur — gouvernements ou entreprises, etc. — (art. 4 *b* [11] explicité par l'article 60 en matière de prix et l'article 70 en matière de transport); cet article constitue la base du régime de transparence du marché fondé sur le double principe de non-discrimination et de publicité des barèmes;
- ce sont encore les atteintes à la concurrence émanant des Etats sous forme de subventions, aides ou charges spéciales accordées ou imposées par eux (art. 4 *c* [12], complété par l'art. 67);
- ce sont enfin les atteintes à la concurrence émanant des entreprises elles-mêmes (art. 4 *d* [13], explicité par les art. 65 et 66 relatifs aux ententes et concentrations).

Si ce véritable code de concurrence loyale s'inspirait, en ce qui concerne les ententes et concentrations, de la législation antitrust américaine, il établissait en outre un régime de transparence du marché, absolument sans équivalent jusqu'alors et qui constitue peut-être l'innovation fondamentale et l'apport le plus original du Traité de Paris (cf. page 363).

Le fait que le pouvoir le plus étendu que l'on confère à la Haute Autorité porte essentiellement sur l'établissement d'un ordre concurrentiel sur le marché prouve, en quelque sorte, l'inspiration libérale ou néo-libérale du Traité.

Toutefois, dans ce cadre concurrentiel, assez paradoxalement et comme si l'on craignait que les vertus de la concurrence même ordonnée ne suffisent pas à elles seules à réaliser spontanément les objectifs que l'on se fixe, on donne aux institutions de la Communauté un certain nombre de missions.

D'abord, si remarquables qu'elles soient, les performances économiques du système concurrentiel, que l'on veut établir, pourront à chaque instant être tempérées par l'obligation de caractère général faite simultanément à la Communauté de sauvegarder la continuité de l'emploi et d'éviter de provoquer dans les économies des Etats membres des troubles fondamentaux et persistants (art. 2, 2^e alinéa). En bref, le fonctionnement du marché commun selon les règles de concurrences édictées, si satisfaisant soit-il, ne doit pas porter atteinte

(11) Art. 4 *b*) les mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison et les tarifs de transports, ainsi que les mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur.

(12) Art. 4 *c*) les subventions ou aides accordées par les Etats ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit.

(13) Art. 4 *d*) les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés.

aux équilibres sociaux et économiques des six pays qui composent la Communauté.

Mais, outre cette mission de portée économique très générale, les institutions de la Communauté « dans le cadre de leurs attributions « respectives et dans l'intérêt commun » se voient assigner des tâches plus précises relatives à l'objet même du Traité et aux objectifs que se propose d'atteindre le Marché Commun :

Vis-à-vis des utilisateurs :

- « veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun, en « tenant compte des besoins des pays tiers » (art. 3 a) ;
- « assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans « des conditions comparables un égal accès aux sources de pro- « duction (art. 3 b) (14) ;
- « veiller à l'établissement des prix les plus bas dans des conditions « telles qu'ils n'entraînent aucun relèvement corrélatif des prix « pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions « ni de l'ensemble des prix dans une autre période » (art. 3 c, partie).

Vis-à-vis des producteurs :

- « permettre les amortissements nécessaires et ménager aux capi- « taux engagés des possibilités normales de rémunération (15) ;
- « veiller au maintien de conditions incitant les entreprises à « développer et améliorer leur potentiel de production et à pro- « mouvoir une politique d'exploitation rationnelle des ressources « naturelles évitant leur épuisement inconsidéré (art. 3 d) ;
- « promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la pro- « duction ainsi que l'amélioration de la qualité, dans des condi- « tions qui écartent toute protection contre les industries concur-

(14) La Cour de Justice dans son arrêt 8/57 du 21 juin 1958 (Groupement des Hauts-Fourneaux et Aciéries belges contre Haute Autorité, Recueil, volume IV, p. 247) a précisé que la méconnaissance du principe de l'égalité des utilisateurs devant la réglementation économique de la Haute Autorité constituerait un détournement de pouvoir mais que toutefois des différenciations de traitements sont possibles si elles correspondent à une différence des conditions dans lesquelles les utilisateurs sont placés.

(15) 5^e Rapport général de la Haute Autorité du 13-4-1957, p. 313 : « quand « l'article 3 c) recommande les prix les plus bas, il n'entend pas cautionner des « pressions qui enlèvent à l'industrie ses moyens de développement, ni justifier « des moyens artificiels de masquer l'évolution réelle des prix de revient. C'est « par la modernisation, l'organisation rationnelle de l'exploitation, la répartition « économique des débouchés que ces prix les plus bas doivent être atteints. »

« rentes que ne justifierait pas une action illégitime menée par elles ou en leur faveur » (art. 3 g).

Vis-à-vis des travailleurs :

- « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès, dans chacune des industries dont elle a la charge » (art. 3 e).

Vis-à-vis de l'extérieur enfin :

- « promouvoir le développement des échanges internationaux et veiller au respect de limites équitables dans les prix pratiqués sur les marchés extérieurs » (art. 3 f) (16).

S'agit-il de « compétences de fond ou de simples fins à poursuivre » (17) ? A cette question il est difficile de donner une réponse catégorique; elle soulève l'équivoque même du Traité. Quoiqu'il en soit il semble exclu que ces objectifs, pour une large part contradictoires et dont « la réalisation simultanée exprimerait un retour à l'âge d'or » (18), puissent être atteints spontanément par le simple jeu de la concurrence s'exerçant dans les conditions prévues par ailleurs. Ils appellent donc une intervention des institutions de la Communauté, intervention dont la nature et la portée sont assez mal définies en dépit de la phrase liminaire « dans le cadre de leurs attributions respectives ».

Retenons seulement que dans ces domaines essentiels puisqu'ils ressortissent aux fins mêmes du Marché Commun et non pas seulement aux moyens, les interventions des autorités communautaires et spécialement celles de la Haute Autorité ne pouvaient être, sauf circonstances exceptionnelles, que limitées (art. 5) (19) et d'autant plus

(16) La Haute Autorité elle-même dans les mémoires qu'elle a déposés dans les affaires jointes 9 et 12/60 (société commerciale Antoine Vloeberghs contre Haute Autorité, Recueil, volume VII, p. 456) « a souligné à juste titre, selon l'avocat général Roemer, que le Traité a répudié toute tentative d'autarcie et que la Communauté doit tenir compte des intérêts des Etats tiers ».

(17) P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, p. 176, n° 184.

(18) P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, p. 176, n° 184.

(19) Art. 5 : « La Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent Traité, avec des interventions limitées.

« A cet effet :

« — elle éclaire et facilite l'action des intéressés en recueillant des informations, en organisant des consultations et en définissant des objectifs généraux ;

« — elle met des moyens de financement à la disposition des entreprises pour leurs investissements et participe aux charges de la réadaptation ;

limitées pourrait-on dire qu'elles sont de portée plus générale, touchant par exemple l'orientation de la production et du marché c'est-à-dire les fondements d'une politique charbonnière commune.

Ainsi constate-t-on un certain hiatus entre les pouvoirs étendus conférés à la Haute Autorité pour établir une saine concurrence sur le marché commun et les pouvoirs limités dont elle dispose d'autre part pour mener une véritable politique charbonnière qui n'implique pas seulement le respect de certaines conditions de concurrence. Que faut-il penser de cette philosophie économique ?

2. — *Le jugement des faits.*

Il est particulièrement sévère si l'on se borne, dans une première approche superficielle, à confronter les objectifs du Traité tels que décrits précédemment et la situation actuelle sinon les perspectives d'évolution de l'industrie houillère de la Communauté.

Touchant les prix tout d'abord qui constituent la clé de l'économie de marché, sans doute les institutions communautaires ont-elles veillé à leur établissement au niveau le plus bas mais contrairement aux prescriptions de l'article 3 c ils ont le plus souvent été fixés à un niveau trop bas pour qu'en dépit des hausses spectaculaires de productivité (20) ils aient permis « les amortissements nécessaires et ménagé aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération ». Dans un premier temps, la responsabilité de cette situation incombait en partie à la Haute Autorité qui, nous le verrons, fixa des prix maxima à une époque où les conditions du marché eussent autorisé les houillères à relever leurs prix nettement inférieurs à ceux des charbons importés. Puis la Haute Autorité fut relayée par les Gouvernements qui n'ont cessé de redouter les effets inflationnistes d'une hausse des prix du charbon. Enfin, par la suite, la concurrence très vive des fuel-oils interdit tout relèvement des prix. Il est bien certain que les actifs mêmes de l'industrie houillère et son crédit sur le marché des capitaux en ont été profondément compromis. D'une certaine façon on a refusé aux houillères les bénéfices de l'économie de marché, mais on leur en a imposé les charges.

Les dispositions de l'article 3 d ne semblent pas avoir été mieux respectées. On sait ce qu'il en est en matière de « développement du

« — elle assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent ;

« — elle rend publics les motifs de son action et prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des règles prévues par le présent Traité.

« Les institutions de la Communauté exercent ces activités avec un appareil administratif réduit, en coopération étroite avec les intéressés. »

(20) Le rendement fond par poste a pratiquement doublé dans les mines de la Communauté dans les 15 dernières années, passant de 1,4 t à près de 2,8 t.

potentiel de production ». La régression s'accélère depuis quelques années et ce qui est en cause, c'est moins le développement que la disparition quasi totale de ce potentiel de production, quelles que soient, d'autre part, les améliorations dont il ait fait l'objet. L'échec est également patent, s'agissant de « promouvoir une politique rationnelle des ressources naturelles évitant leur épuisement inconsidéré ». Des abandons de gisements extrêmement importants ont été consentis autant sinon plus par souci de rentabiliser les capacités de production maintenues qu'à la suite de fermetures précipitées et définitives (c'est-à-dire sans raccordement à des sièges de concentration) de sièges d'exploitation. Sous la pression de la concurrence d'autres formes d'énergie, les producteurs de charbon ont été incités en fait, pour améliorer les rendements, à écrémer les gisements quitte à accélérer ainsi leur épuisement. Nous rappelons que cette richesse perdue (4 à 5 tonnes par tonne extraite) se chiffre à quelque 10 à 15 Mds de tonnes soit 10 à 15 ans de l'approvisionnement énergétique communautaire à son niveau de 1980 ou 3 à 5 fois les réserves actuellement prouvées de gaz naturel de la Communauté.

Enfin, si conformément au paragraphe *g* de l'article 3, les producteurs ont pu dans une large mesure moderniser la production et améliorer la qualité des produits, les protections qu'ils ont obtenues contre les industries concurrentes n'ont nullement contribué à l'expansion régulière de cette production, premier objectif pourtant du Traité, et apparaissent en définitive bien timides au regard des avantages exorbitants (que nous nous dispensons de rappeler) dont n'a cessé de jouir l'industrie pétrolière concurrente. D'une certaine façon, on peut se demander si « l'action illégitime » menée par celle-ci n'eût pas suffi à justifier des mesures de protection beaucoup plus efficaces en faveur des houillères de la Communauté. Le tout est de savoir si par industries concurrentes les auteurs du Traité ont entendu désigner effectivement les industries concurrentes du charbon.

Dès lors si, comme le prescrit le paragraphe *e* dans l'article 3, certaines améliorations ont été apportées aux « conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre », elles n'ont pu l'être qu'au prix d'une accentuation de la dégradation de la situation financière des houillères. Qui plus est, la sauvegarde de la continuité de l'emploi, expressément prévue par l'article 2 du Traité n'a été que très partiellement assurée, menacée qu'elle fut simultanément par les améliorations de productivité et par la régression même de la production. Les effets de cette régression sur le personnel n'ont pu être totalement compensés par la politique de réadaptation et de reconversion dont la Haute Autorité a pu croire qu'elle suffisait à conférer à son action une valeur exemplaire. En outre, le chômage partiel par manque de débouchés

recommence à sévir dans les divers bassins de la Communauté, rappelant les plus mauvais jours de la crise de 1958-1959.

En définitive, la Communauté, plutôt que d'établir les conditions « assurant par elle-même la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé » a assisté, passive, à l'établissement de conditions assurant en fait la disparition accélérée de la production communautaire de charbon sans même que soient respectés, comme il serait normal dans le cadre d'un marché commun, les principes d'une régression rationnelle, affectant d'abord les capacités les moins rentables pour atteindre en dernier les plus rentables.

3. — Deux erreurs fondamentales.

On ne peut manquer de s'interroger sur le point de savoir pourquoi les intentions proclamées par le Traité n'ont pu que très partiellement s'incarner dans la réalité.

Avant même d'entreprendre une analyse sommaire de l'action des institutions et notamment de la Haute Autorité dans les principaux domaines couverts par le Traité, analyse qui fera nécessairement apparaître les carences spécifiques du système établi, il importe de dénoncer deux erreurs fondamentales qui, d'ailleurs, ne sont pas sans liens. L'une et l'autre ont marqué la conception du Traité et jointes aux observations de caractère politique faites précédemment elles constituent en quelque sorte le cadre de toutes les explications que l'on peut donner sur l'échec de la mise en œuvre d'un véritable marché commun du charbon.

a) *L'erreur de principe ou de conception.*

Les auteurs du Traité, nous l'avons vu, ont dans une large mesure sacrifié à l'idéologie libérale. Nous ne nous étendrons pas sur les conséquences dommageables de cette orientation pour l'industrie charbonnière. Nous avons suffisamment indiqué, précédemment, les raisons fondamentales, structurelles et conjoncturelles, pour lesquelles l'économie charbonnière et à plus forte raison l'économie énergétique considérée dans son ensemble ne peuvent être régies sans inconvénients majeurs par les lois de l'économie de marché, appliquées tant à l'intérieur des frontières que dans les relations avec les pays tiers (21).

Les raisons sont d'ailleurs si contraignantes qui s'opposent à l'application d'un régime libéral à l'économie charbonnière que, sur cer-

(21) Cf. pp. 115 à 166. On trouvera une excellente synthèse de ces raisons, qui demeurent permanentes, dans « Les leçons d'un échec de la C.E.C.A. après la fin de la période transitoire », *Revue française de l'Energie* de novembre 1958.

tains points, elles se sont imposées d'elles-mêmes en dépit des dispositions du Traité. M. Gardent, dans l'article cité en note page 323, a souligné très opportunément que (sur le marché intérieur tout au moins) « ces impératifs... étaient trop absolus pour n'être point au « moins implicitement reconnus et (que) la situation actuelle du « Marché Commun, quant aux relations mutuelles des producteurs, « comporte beaucoup plus d'organisation que de concurrence ». Cette réflexion, valable en 1958, demanderait seulement à être quelque peu nuancée pour tenir compte de l'évolution postérieure. Après 1958, on entre en effet dans une nouvelle phase concurrentielle, non pas que la compétition entre producteurs de charbon soit plus vive mais en fait le marché charbonnier n'est plus qu'un élément d'un marché énergétique plus vaste qui échappe pour l'essentiel à la compétence de la Haute Autorité. Plusieurs formes d'énergie s'y affrontent dans des conditions de concurrence tellement inégales que paradoxalement les producteurs de charbon, pour défendre un marché de plus en plus réduit, sont conduits à des guerres de prix aussi coûteuses que stériles.

Jamais, en revanche, le parti libéral pris par les auteurs du Traité en ce qui concerne le développement des échanges internationaux (art. 3 f) ne fut mis en question au plan européen, quoi qu'il dût en coûter à l'industrie charbonnière indigène. Le fut-il au plan national ? Les gouvernements, en cette matière, conservaient les mains à peu près libres et chacun fit de cette liberté l'usage qui lui semblait le mieux convenir à son intérêt (22).

Les raisons de ce choix ? Certaines sont sans doute de pure circonstance.

Chacun sait, aujourd'hui, que les auteurs du Traité, à l'instigation même de certaines personnalités américaines qui n'avaient pas en vue le seul intérêt de la Communauté, se sont inspirés de la législation anti-trust américaine sans bien mesurer d'ailleurs que les conditions de production étaient radicalement différentes de part et d'autre de l'Atlantique.

M. Jean Monnet lui-même aurait, sur ce point, cédé aux instances des États-Unis qui, d'un autre côté, soutenaient son entreprise et l'aidaient à l'imposer.

Dans le même sens au chapitre des ententes et concentrations, domaine où l'inspiration américaine paraît la plus marquée, on rappellera le souci assez naïf d'ailleurs, partagé par la plupart des négociateurs, d'éviter la reconcentration de l'industrie de la Ruhr tout en restituant à l'Allemagne une place en Europe.

(22) Si le Traité de Rome semble plus cohérent en ce qu'il reconnaît la nécessité d'une politique commerciale commune, il n'en reste pas moins, dans son inspiration, fortement libre échangiste.

On venait aussi de jeter les bases d'un ordre international monétaire (Fonds Monétaire International) et commercial (G.A.T.T.) axé sur le développement des échanges et la convertibilité des monnaies et l'époque du Plan Marshall était à peine achevée. Dans ce climat politique, était-il possible à l'Europe en voie de gestation de poser des restrictions aux échanges internationaux particulièrement avec les Etats-Unis dont elle recevait d'autre part fournitures et capitaux nécessaires à sa reconstruction ?

Autre circonstance : à part la France peut-être dont le gouvernement était déjà engagé dans l'expérience de la planification, quel autre pays de la future Communauté eût ratifié un traité conférant aux autorités européennes un véritable pouvoir planificateur dans le domaine charbonnier ?

Enfin, le fait que le Traité ait été conçu à partir d'une vision erronée de l'évolution du marché de l'énergie constituait une nouvelle incitation à choisir une orientation libérale.

b) L'erreur de prévision.

Il est de fait qu'à l'époque de la rédaction du Traité de Paris, l'idée prévalait que le marché mondial de l'énergie, comme le marché européen, allait connaître une expansion considérable des besoins et que dans une perspective, qui était alors celle de la pénurie de l'énergie, il fallait faire échec en Europe occidentale, à l'exploitation par les producteurs de charbon d'une position que l'on croyait pour longtemps encore dominante sinon monopolistique. De là les articles 65 et 66 du Traité.

La prévision d'expansion des besoins s'est avérée parfaitement juste. En revanche, la position de monopole du charbon s'est trouvée très rapidement compromise par l'afflux massif de produits pétroliers dont personne à l'époque n'a soupçonné le développement très rapide — ils ne couvraient, en 1950, que 5 % de l'approvisionnement en énergie de la Communauté —. Aurait-il été possible de le prévoir d'après l'évolution du marché en France (5 Mt d'huiles de chauffe minérales ont été consommées en 1951) et surtout aux Etats-Unis (la consommation d'huiles minérales de chauffe y est passée de 60 Mt à 130 Mt environ de 1948 à 1951) , Il est facile, après coup, de poser la question et l'on conçoit très bien qu'il eût fallu un certain don de divination pour la poser à l'époque.

Autrement dit, les inconvénients du choix de l'orientation libérale ont été singulièrement renforcés par l'évolution réelle du marché, tout à fait contraire aux prévisions. La plupart des problèmes qui se posent aujourd'hui à l'industrie charbonnière et qui rendent évidentes les

carences du Traité sont nées de la concurrence des produits pétroliers que les rédacteurs ont ignorée.

En définitive, cette double erreur initiale enlevait au Traité de Paris toute chance de déboucher sur une véritable politique charbonnière commune dont la nécessité se révélait pourtant plus impérieuse à mesure que s'intensifiait la concurrence des énergies importées. Même les dispositions du Traité de Paris les moins discutables, telles que celles organisant la transparence du marché, étaient dépourvues d'efficacité et constituaient une arme à double tranchant sinon un handicap supplémentaire pour le charbon dans la mesure où les énergies concurrentes y étaient soustraites.

C'est à la lumière de ce contexte politique et économique, brièvement évoqué, qu'il convient d'examiner l'expérience même de la C.E.C.A. Trois sections seront consacrées aux aspects essentiels de la politique charbonnière, domaines où les lacunes du Traité ont été aggravées par les carences de la Haute Autorité, une section à l'organisation du marché et aux règles de concurrence, domaine où, en dépit de pouvoirs relativement étendus, la Haute Autorité n'a pu faire respecter la finalité du Traité. Enfin, seront évoqués les aspects sociaux et financiers qui demeurent l'essentiel des interventions de la Haute Autorité.

II. — La politique de développement.

Aux termes mêmes du Traité, les institutions de la C.E.C.A. disposaient de certains moyens, outre les vertus spontanées de la concurrence, pour orienter à long terme le développement de l'industrie houillère et pour réduire les déséquilibres du marché.

A. — LA POLITIQUE DE PRIX.

Dans le marché concurrentiel, c'est le niveau des prix, reflet de l'équilibre entre l'offre et la demande qui, constaté ou anticipé, oriente les décisions d'investissements des entreprises et en définitive le mouvement de la production.

Qu'en a-t-il été dans la C.E.C.A. ? Le mécanisme des prix a été perpétuellement faussé.

Dans une première étape, toute l'action de la Haute Autorité, qui se substituait aux gouvernements pour assurer le contrôle des prix, visa à empêcher les houillères de profiter des conditions favorables du marché pour hausser leurs prix, comme les y eût autorisées la liberté de fixation des prix édictée par le Traité sous réserve de l'observation des règles de non-discrimination, de publicité et de cotation

prescrites par l'article 60. La Haute Autorité fixa des prix maxima pour chaque catégorie de charbon et pour les principaux bassins charbonniers de la Communauté à des niveaux « qui, en général, s'écartaient peu de ceux pratiqués immédiatement avant l'établissement du marché commun » (23), niveaux qui, selon elle, répondaient mieux à la structure actuelle du marché. Si ce système fut levé dès avril 1954 pour certains bassins, il demeura en vigueur pour le Nord/Pas-de-Calais jusqu'en avril 1955 et pour la Ruhr jusqu'en avril 1956, prétexte pris qu'à défaut les prix du charbon risquaient d'être déterminés par l'organisation de vente de la Ruhr et par les Houillères du Nord/Pas-de-Calais. On retrouve, là encore, la crainte de voir le monopole charbonnier s'exercer au détriment du consommateur.

Certes, la Haute Autorité était habilitée au titre de l'article 61 a à fixer des prix maxima pour peu que l'exigeât la réalisation des objectifs de l'article 3 c (veiller à l'établissement des prix les plus bas, etc. en permettant les amortissements nécessaires et en ménageant aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération). Mais n'eût-il pas été préférable, dans le climat de haute conjoncture qui prévalait à l'époque, de laisser les prix se fixer au niveau permis par le marché sauf excès facilement répréhensibles ? Les houillères auraient ainsi acquis quelques réserves et sans doute eussent été mieux en mesure de résister à l'offensive des produits pétroliers qui se préparait.

A peine, d'ailleurs, la Haute Autorité avait-elle relâché ses contrôles sur les prix que les gouvernements prenaient son relai. Pour n'être pas justifiée juridiquement par le Traité, leur pression (à la baisse) sur les prix du charbon n'en fut pas moins forte et constante au point que la Haute Autorité elle-même s'en émût : « les efforts des gouvernements tendant à agir sur les prix du charbon se sont manifestés « principalement sous trois formes :

- « par voie de fixation directe de prix maxima interdits par le « Traité,
- « par octroi de subventions ou d'aides destinées à abaisser les « coûts de production du charbon et à maintenir ainsi ses prix à « un bas niveau,
- « par action directe auprès des producteurs ou des associations de « vente en vue de prévenir les augmentations de prix ».

« La Haute Autorité, responsable de l'application du Traité, n'a « pas manqué d'attirer l'attention sur ces circonstances préjudiciables « au fonctionnement harmonieux du marché commun » (24).

(23) 2^e Rapport général d'activité, p. 47.

(24) 5^e Rapport général, avril 1957, p. 131.

Il est patent que c'est contre la volonté des gouvernements et en dépit des représailles annoncées que les producteurs allemands ont, en octobre 1957, relevé leurs barèmes de 6 à 8 % et comme « la pression exercée sur les prix de la Ruhr par le Gouvernement allemand » s'est, semble-t-il, répercutée sur les prix de certains bassins étrangers... ce Price Leadership de la Ruhr contribue à expliquer l'inertie générale des prix durant la plus grande partie de la prospérité. Ce n'est qu'à partir du 2^e semestre 1956 que la hausse devient franche et se généralise, reflétant dans une certaine mesure le véritable état du marché » (25).

Après 1958-1959, l'évolution des prix sur le marché du charbon ne peut plus être dissociée du mouvement des prix sur l'ensemble du marché énergétique. Les conditions du marché — qu'elles fussent anormales est un autre problème auquel nous reviendrons — interdisent pratiquement aux charbonnages d'ajuster leurs prix de vente et leurs prix de revient en hausse constante (cf. page 213 du Chapitre « Marché »). Le mécanisme des prix mis en vigueur par le Traité de la C.E.C.A. n'a même plus à être transgressé; il perd toute signification et toute efficacité comme régulateur du marché aussi longtemps que (c'est encore le cas aujourd'hui) les prix des fuel-oils lourds qui se substituent au charbon s'établissent à des niveaux qui, sans rapport avec le prix de revient, résultent d'une stratégie globale des grandes sociétés sur laquelle nous ne reviendrons pas.

Les limites de la C.E.C.A. étaient atteintes. Déjà incapable au temps de la prospérité relative de l'industrie houillère de promouvoir le système de prix prévu par le Traité, faute tout à la fois d'une autorité suffisante et d'une claire vision des problèmes, la Haute Autorité, de par la compétence limitée que lui conférait le Traité, devenait totalement impuissante devant la nouvelle situation créée par l'irruption en force des produits pétroliers. Ainsi était posé, dès la fin de la période transitoire à très peu près, le problème de la définition d'une politique énergétique globale qui, sans rejeter le critère du prix le plus bas, n'aurait eu son plein effet qu'en l'utilisant selon les normes définies précédemment (cf. pages 293 et suivantes de cette partie).

Dès lors que l'orientation des capacités de production charbonnière de la Communauté par les prix faisait faillite et qu'on ne pouvait pas se fier aux vertus du marché pour déterminer la part de chaque source d'énergie dans l'approvisionnement, le recours à d'autres moyens s'imposait. Mais la Haute Autorité était-elle dotée de pou-

(25) « C.E.C.A. 1952-1962. Résultats, Limites, Perspectives » (Rapport du Comité d'experts présidé par le professeur Wagenführ), Luxembourg, 1963, p. 477.

voirs suffisants pour promouvoir de son propre chef une orientation de la production ?

B. — LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX.

Le Traité de Paris, en son article 46, dispose notamment : « Pour orienter, en fonction des missions imparties à la Communauté, l'action de tous les intéressés et pour déterminer son action propre, dans les conditions prévues au Traité, la Haute Autorité doit, en recourant aux consultations ci-dessus (gouvernements, intéressés, experts) ..., définir périodiquement des *objectifs généraux concernant la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production.* »

Dès l'abord, on s'interrogea sur la signification de ce texte et sur sa portée exacte :

1° Cette mission fondamentale était-elle impérative et dans ce cas comment se raccordait-elle aux autres missions de politique économique générale définies par le Traité et de quels pouvoirs disposait la Haute Autorité pour l'assumer ?

2° Quelle était la nature de ces objectifs généraux ? S'agissait-il seulement de tendances reflétant l'état de marché et ses perspectives d'évolution ou de véritables objectifs traduisant un choix politique dans l'orientation du marché et s'imposant aux entreprises ?

A toutes ces questions, le Traité ne permettait pas d'apporter de réponses précises. Pourtant, que l'on se référât à l'article 5, alinéas 1 et 2 (25 *bis*) ou à l'article 57 (26) on était inévitablement conduit à une interprétation assez restrictive de ces pouvoirs, confirmée par la Haute Autorité dans son V^e rapport général (page 357, n° 280).

Dans ce même rapport ainsi que dans le préambule du second mémorandum sur la définition d'objectifs généraux de 1956, la Haute Autorité n'en considérait pas moins que l'établissement d'objectifs généraux constituait la « base de sa politique charbonnière et sidérurgique » et le cadre de sa politique d'investissements.

(25 *bis*) « La Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent Traité, avec des interventions limitées.

« A cet effet : — elle éclaire et facilite l'action des intéressés en recueillant des informations, en organisant des consultations et en définissant des objectifs généraux. »

(26) « Dans le domaine de la production, la Haute Autorité recourt de préférence aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition, tels que :

« — la coopération avec les gouvernements pour régulariser ou influencer la consommation générale, en particulier celle des services publics ;

« — les interventions en matière de prix et de politique commerciale prévues par le présent Traité. »

Si tel était bien le but, pouvait-on se contenter d'objectifs simplement indicatifs reflétant les tendances du marché ? Cette question n'a jamais été tranchée.

Il faut bien reconnaître que cette conception d'une planification encore très libérale, c'est-à-dire souple et indicative (27), n'eût pas présenté d'inconvénients majeurs si, dans le cadre d'une économie en reconstruction puis en expansion, le charbon de la Communauté avait gardé, comme on le croyait dans le climat de pénurie de l'époque, le quasi-monopole de l'approvisionnement (28).

Mais, dès lors que la tendance du marché se retournait — la pléthore succédant à la pénurie — et que le charbon communautaire n'était plus seul en course mais était soumis à la concurrence très vive d'autres sources d'énergie, pour l'essentiel importées, des objectifs généraux purement indicatifs perdaient toute signification comme base d'une politique charbonnière sauf à admettre, ce qui semble bien être encore le cas aujourd'hui, qu'ils consacrent, en reflétant et en anticipant les arbitrages du marché, la régression de la principale source d'énergie de la Communauté (29). Dès 1958, il devenait ainsi évident que les objectifs généraux « Charbon » ne pouvaient être fixés de manière autonome, mais seulement dans le cadre d'une politique énergétique globale.

Si la Haute Autorité a fini par reconnaître cette nécessité (30), elle en a pris prétexte en fait, pour différer, en l'attente d'une politique énergétique commune à l'élaboration de laquelle elle collaborait avec les autres Exécutifs de la C.E.E. et de l'Euratom, la définition de nouveaux objectifs généraux. D'ailleurs les positions très libérales qu'elle défendait en matière de politique énergétique commune (Mémorandum sur la politique énergétique du 25-6-62) lui interdisaient à tout jamais de fixer des objectifs généraux qui soient autre chose que la consécration de l'état de fait c'est-à-dire l'acceptation de la régression du charbon communautaire.

Ainsi, après dix ans d'éclipse, dix ans donc pendant lesquels, à s'en tenir aux proclamations initiales de la Haute Autorité, la politique

(27) C'est encore elle qui préside à la planification française ; les objectifs du Plan restent purement indicatifs même si on qualifie parfois le Plan d'ardente obligation.

(28) Cf. à cet égard les déclarations de la Haute Autorité, pp. 190-191.

(29) « Cette conception de la nature des objectifs généraux méconnaissait le fait que la définition des objectifs et l'application des moyens sont des tâches de politique économique (et pourrait-on dire de politique énergétique) et nécessitent une volonté créatrice. C'est ce qui est apparu de plus en plus nettement (à partir de 1958 et 1959)... lorsque les objectifs fixés alors pour la politique charbonnière sont devenus impossibles à maintenir. » C.E.C.A. 1952 à 1962, p. 510.

(30) X^e Rapport général 1962, p. 406.

charbonnière fut privée de fondement communautaire (les objectifs généraux de 1956 ayant fait long feu), la Haute Autorité, dans le cadre des « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme » établies selon la méthode désormais classique de l'extrapolation pure et simple de la situation présente des prix et de la disponibilité des différentes sources d'énergie, a publié au début de 1966 un « Mémoire sur l'objectif de production charbonnière 1970 et sur la politique charbonnière ». Il y apparaissait que les perspectives « objectives » d'écoulement ne laissaient au charbon communautaire qu'un marché de 170 Mt en 1970 mais, pour la première fois semblait-il aussi explicitement, la Haute Autorité préconisait de fixer à 190 Mt, *pour des raisons de sécurité d'approvisionnement et de paix sociale*, l'objectif de production charbonnière laissé en blanc par les nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme. Était-ce l'amorce tardive mais réelle d'une politique charbonnière ? Encore eût-il fallu proposer les moyens d'atteindre cet objectif. Or, la Haute Autorité s'empressait de préciser qu'en proposant cet objectif « il ne s'agissait évidemment pas (dans son esprit) d'une garantie d'écoulement pour les entreprises mais essentiellement de prendre les dispositions nécessaires qui apportent une certaine probabilité de vente » (31). Si certaines aides à l'écoulement du charbon étaient recommandées, notamment dans les secteurs « sidérurgie et centrales électriques » plus directement concernés par l'impératif de sécurité, la Haute Autorité renonçait, quant à elle, à faire usage de la faculté offerte par le Traité de recommander de sa propre initiative aux gouvernements l'instauration d'un droit de douane sur les charbons importés. Ainsi, abdiquant toute responsabilité, elle s'en remettait entièrement aux gouvernements du souci des mesures à prendre ou à ne pas prendre pour améliorer la situation de l'industrie charbonnière.

Dans les faits et à défaut d'une action communautaire qu'en définitive ils ne souhaitaient guère, les gouvernements avaient, en matière d'objectifs généraux « Charbon » sinon de politique charbonnière, pris depuis longtemps le relais de la Haute Autorité. La voie fut ouverte par la France avec le Plan Jeanneney, annoncé au Parlement en mai 1960 et mis en vigueur le 22 juin 1960 qui, d'emblée, réduisit l'objectif de production prévu pour 1965 de 60 Mt à 53 Mt. Peu à peu tous les pays charbonniers de la Communauté suivirent l'exemple (cf. Chapitre « Marché », page 193) à la différence près que le rythme de la régression charbonnière y fut dans l'ensemble plus accentué qu'en France parce que sans doute moins planifié. Ceci étant, les options ainsi prises par les gouvernements, à l'instar de celles suggérées par la Haute Autorité, loin de relever dans l'ensemble d'un choix poli-

(31) XV^e Rapport général 1967, p. 87.

tique parfaitement cohérent et inspiré par des préoccupations à long terme touchant notamment la sécurité de l'approvisionnement, semblent avoir été dictées d'abord par les conditions du marché dont les prix très bas servaient une préoccupation constante à court terme des gouvernements.

Quoi qu'il en soit des raisons qui ont déterminé les pouvoirs publics communautaires et nationaux à laisser infléchir les objectifs de production par les fluctuations du marché, il demeure que de telles pratiques sont les moins bien adaptées aux exigences de la production charbonnière dont nous avons souligné, par ailleurs, la rigidité économique et sociale (cf. Chapitre « L'offre et la concurrence », page 143) et s'accompagnent inévitablement de gaspillages importants.

C. — LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT.

La Haute Autorité, dans ce domaine, était investie d'une double mission : mission d'orientation et de coordination, mission de financement.

1. — *L'orientation des investissements.*

Suivant l'article 54 du Traité, « pour favoriser un développement coordonné des investissements », la Haute Autorité peut :

- obtenir, conformément aux dispositions de l'article 47, communication préalable des programmes individuels... (32) ;
- formuler un *avis motivé* sur ces programmes dans le cadre des objectifs généraux prévus à l'article 46...;

(32) « En application de ces articles la Haute Autorité avait pris le 20 juillet 1955 une décision 27/55 imposant à toutes les entreprises des industries de la C.E.C.A. de lui communiquer leurs programmes d'investissements susceptibles de dépasser un certain coût (en principe 1/2 ou 1 M U.C.). Pour donner une vue plus complète de l'évolution prévisible des capacités de production dans les divers secteurs industriels de la Communauté et pour permettre l'expression d'avis mieux motivés dans le cadre des objectifs généraux, la Haute Autorité a estimé nécessaire de compléter, à compter du 1^{er} janvier 1967 les dispositions de la décision 27/55 ; tel est l'objet de la décision 22/66 prise le 16 novembre 1966 et parue au J.O. n° 219 et 227 du 29 novembre 1966. » Cette décision, sans modifier les obligations concernant les programmes d'investissements neufs, prévoit en outre la communication préalable des programmes de désinvestissement (rationalisation négative entraînée par les conditions du marché) et la présentation de comptes rendus précis sur la réalisation effective des programmes déclarés et, dans le cadre de l'enquête annuelle sur la totalité des investissements, la description des programmes à l'état de projet. « La Haute Autorité est convaincue que les informations supplémentaires désormais demandées aux entreprises seront considérées par celles-ci comme étant de nature à permettre l'expression d'avis mieux motivés et par conséquent à faciliter une orientation mieux coordonnée de leurs investissements. » XV^e Rapport général de 1967, pp. 213 et 214.

— au cas où « le financement d'un programme ou l'exploitation des installations qu'il comporte impliquerait des subventions, aides, protections ou discriminations contraires au présent traité », formuler un avis défavorable « qui vaut une décision au sens de l'article 14 » et dans ce cas obliger l'entreprise à financer sur ses propres fonds, sous peine d'amendes importantes, les programmes en question.

Il apparaît ainsi que si l'initiative des entreprises est respectée comme il se doit dans le cadre d'une économie de marché, la Haute Autorité se voit attribuer un pouvoir d'orientation et de coordination permanent et même contraignant. Mais il est non moins évident que la finalité et l'efficacité de son action en matière d'investissements dépendent très directement de la possibilité pour elle de se référer à des objectifs généraux préalablement définis. Seule la concordance ou la discordance des programmes d'investissements avec les objectifs généraux pouvait en principe justifier de sa part un avis positif ou négatif. Or, les développements qui précèdent (B) ont montré surabondamment que cette exigence n'avait pas été respectée. A la limite, on peut se demander si, en l'absence d'objectifs généraux, l'action de la Haute Autorité dans le domaine des investissements n'était pas privée de toute inspiration valable et même de toute base légale (33), même si le formalisme de l'article 54 semblait d'autre part respecté, ce qui fut le cas.

En définitive, les investissements comme les objectifs généraux ont été orientés non par la Haute Autorité à partir d'une politique bien dessinée mais par les événements. Et l'évolution de la conjoncture a été et reste encore trop brutale pour que cette orientation *de facto* ne se soit accompagnée de gaspillages importants au strict plan économique.

Certes, dans la plupart des pays de la Communauté, il existe actuellement un plan de retraite du charbon; l'Allemagne même y vient avec son projet de loi d'assainissement approuvé par les instances européennes mais la question reste entière de savoir si ces plans traduisent un choix de politique énergétique ou sont simplement le reflet des circonstances du moment. Ainsi les producteurs de charbon, moins que jamais, n'ont une claire vision de l'avenir; ils sont soumis dans leur décision d'investissements aux contraintes de l'instant qui, parfois, revêtent le caractère impératif d'une décision des pouvoirs publics.

(33) Peut-être est-ce une de ces raisons qui a dissuadé la Haute Autorité d'utiliser l'article 54, § 5. Il n'est pas certain en effet qu'à cette occasion l'entreprise incriminée n'eût pu faire éclater devant la Cour de Justice l'illégalité fondamentale de l'action menée par la Haute Autorité en matière d'investissements.

Sans doute serait-on moins sévère si nous avions à traiter de l'action de la Haute Autorité dans le domaine sidérurgique. La première raison est que les objectifs généraux « acier » étaient plus faciles à établir à moyen terme. Il s'agissait d'une production en expansion régulière, qui n'avait à redouter les effets de la concurrence de produits de substitution que dans une mesure bien moindre que le charbon. Les prévisions en étaient d'autant facilitées.

En outre, il faut reconnaître que devant la concurrence accrue entre les sidérurgies nationales au sein du Marché Commun qui conduit chacun, pour l'emporter ou du moins ne pas se laisser dépasser, à développer au maximum ses capacités de production, la Haute Autorité, dès 1962, soulignait la nécessité de « garder aussi proche que possible "demande et capacités" en ne laissant pas ces dernières s'éloigner trop fortement des possibilités de production » (34). A cette mise en garde réitérée à plusieurs reprises, les sidérurgistes firent la sourde oreille de sorte que le handicap le plus sévère dont ils souffraient dans la concurrence avant même que fût prise la décision 1/67 (cf. page 485) qui réduisit les prix d'approvisionnement en charbons à coke et en coke, n'était pas les prix des charbons à coke et des cokes mais la sous-utilisation de leurs capacités de production (cf. page 28). Toutes les mesures prises récemment au plan communautaire, notamment la décision 21/66, ne visent-elles pas d'ailleurs à promouvoir une politique d'investissements plus équilibrée et plus coordonnée ?

2. — *Le financement des investissements.*

La Haute Autorité avait aussi pour mission d'aider financièrement aux investissements reconnus nécessaires; c'est l'objet des articles 5, alinéa 3 et 54, § 1 et 2 (35). Mais cette aide, pour être justement appréciée, doit d'abord être replacée dans le contexte évoqué ci-dessus.

Cette restriction faite, on ne peut nier la réalité des concours financiers (prêts ou garanties d'emprunts) apportés par la Haute

(34) X^e Rapport général, p. 412.

(35) Art. 5, al. 3.

« Elle met des moyens de financement à la disposition des entreprises pour leurs investissements et participe aux charges de la réadaptation. »

Art. 54, § 1 et 2.

« La Haute Autorité peut faciliter la réalisation des programmes d'investissements en consentant des prêts aux entreprises ou en donnant sa garantie aux autres emprunts qu'elles contractent.

« Sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, la Haute Autorité peut concourir par les mêmes moyens au financement de travaux et d'installations qui contribuent directement et à titre principal à accroître la production, abaisser les prix de revient ou faciliter l'écoulement de produits soumis à sa juridiction. »

Autorité aux entreprises. Encore convient-il d'en bien mesurer l'importance en ordre de grandeur tout au moins et ainsi de la ramener à sa juste proportion.

Au cours des douze années 1954 à 1966, les dépenses d'investissements, inscrites par les entreprises de la Communauté à l'actif de leur bilan, ont atteint 15,4 Mds de \$. Dans ce total les prêts accordés par la Haute Autorité à des fins industrielles, depuis le début de son activité jusqu'à la date du 1^{er} juillet 1966, y compris les prêts de reconversion (40,6 M\$) à l'exclusion de ceux attribués le 12 juillet 1966 pour 30 M\$ à la France, à l'Allemagne, aux Pays-Bas et à l'Italie ne figurent que pour 591,5 M\$. Dans l'industrie houillère proprement dite, pour 4,9 Mds de \$ d'investissements cumulés, la Haute Autorité n'a fourni à titre de prêts que 214 M\$. La contribution de la Haute Autorité au financement des investissements à caractère industriel n'a donc pas dépassé 4 à 5 %.

Il y aurait également à dire sur le mode de financement de ces aides, mais cette question qui est liée à l'ensemble des interventions financières de la Haute Autorité sera examinée plus en détail dans le cadre même des dispositions financières du Traité et de la politique financière de la Haute Autorité. Retenons simplement ici que ces aides financières en matière d'investissements sont gagées par un fonds de garantie de 100 M\$, constitué dès l'origine et alimenté exclusivement par des ressources provenant d'un prélèvement sur les entreprises de la C.E.C.A., ce qui a eu pour effet inévitable, pendant toute la période où le montant cumulé des prêts est resté relativement faible par rapport aux sommes bloquées dans le fonds de garantie, de renchérir les taux d'intérêts, en principe favorables, auxquels la Haute Autorité a prêté aux entreprises les fonds qu'elle a d'autre part empruntés.

D. — LA RECHERCHE TECHNIQUE.

Il s'agit là d'un chapitre annexe à la politique d'investissements de la Haute Autorité et qui n'intéresse qu'indirectement notre propos. Toutefois, dans la mesure où la recherche technique peut être considérée comme un élément fondamental d'une politique de développement, nous évoquerons brièvement les principaux aspects de cette question dans le domaine charbonnier.

La mission de la Haute Autorité, définie par l'article 55 du Traité de Paris, est moins d'orientation que d'encouragement et de coordination; « la Haute Autorité doit encourager la recherche technique » et économique intéressant la production et le développement de la « consommation de charbon et d'acier... elle organise, à cet effet, « tous contacts appropriés entre les organismes de recherche exis-

« tants ». Elle a cependant la faculté, après consultation du Comité consultatif, de « susciter et faciliter » le développement des recherches :

- a) « soit en provoquant un financement commun par les entreprises « intéressées;
- b) « soit en y consacrant des fonds reçus à titre gratuit;
- c) « soit, après avis conforme du Conseil, en y affectant des fonds « provenant des prélèvements prévus à l'article 50, sans, toute-
« fois, que le plafond défini au paragraphe dudit article puisse
« être dépassé ».

Dans les deux derniers cas, elle diffuse les résultats des recherches financées, qui sont ainsi mis à la disposition de l'ensemble des intéressés dans la Communauté.

Que s'est-il passé dans les faits ?

Les engagements cumulés de la Haute Autorité dans le domaine de la recherche technique et économique, depuis l'origine jusqu'en 1966, ont été de l'ordre de 50 M \$. Ils n'ont donné lieu pour le moment qu'à des versements effectifs de 28 M \$. Dans le bilan qu'elle a dressé en 1966 « 10 ans de recherche technique charbon-acier » (37), la Haute Autorité considère que son intervention concourt pour 4 % dans le secteur de l'acier jusqu'à 15 et 20 % dans celui du charbon au financement global des programmes de recherche. Sur ces 50 M \$ d'engagements, l'industrie houillère a bénéficié pour sa part de quelque 23 M \$ dont 13 M \$ correspondent à des fonds effectivement versés.

Mais les chiffres ne peuvent être, en la matière, le seul critère d'appréciation. Il s'agit surtout de savoir si l'aide ainsi fournie a toujours bien servi l'intérêt de la profession.

En fait, ce n'est qu'assez tard, dans les années 1961 à 1963, que la Haute Autorité, avec le concours des producteurs et des instituts de recherche, dégagera les grandes lignes d'une véritable politique de recherche technique et, en matière charbonnière tout au moins, il est bien évident que l'inexistence d'objectifs généraux n'a pas facilité sa tâche.

Après une première période assez anarchique, au cours de laquelle les producteurs, désireux de ne pas être en retard les uns par rapport aux autres pour récupérer sous forme d'aides à la recherche une partie de leurs mises au titre du prélèvement, multiplient les demandes d'aides en ordre quelque peu dispersé, la Haute Autorité, en collaboration de plus en plus étroite avec les producteurs, va accomplir un gros effort de remise en ordre. Faute pour cela, eu égard tout à la fois aux dispositions du Traité et à la diversité des bassins de la Com-

(37) *Bulletin de la C.E.C.A.*, n° 62.

munauté et donc des problèmes de recherche qui s'y posent, d'être en mesure d'assumer, comme elle l'aurait souhaité, une tâche de direction de la recherche, elle promeut les grandes lignes d'une politique de recherche de mieux en mieux coordonnée à partir de critères bien définis.

Ne sont encouragés et ne relèvent en principe d'un financement communautaire que les travaux de recherche présentant un intérêt commun ou tout au moins un intérêt suffisant pour un certain nombre de bassins et dépassant, par les fonds nécessaires et les risques encourus, les possibilités d'une seule entreprise ou d'un seul institut de recherche.

En outre la confrontation, de mieux en mieux assurée, des programmes de recherche des divers producteurs au sein des commissions communautaires (C.E.P.C.E.O.-Haute Autorité) et plus récemment la définition des programmes de points-clés pour chaque grand secteur de recherche (technique minière, valorisation du charbon et utilisation du charbon) contribuent certainement à une meilleure répartition des tâches et des crédits.

Il va de soi que l'action de recherche en matière de technique minière a, *grosso modo*, suivi la conjoncture. Autant, quand il ne s'agissait que de produire toujours davantage, l'attention se porta sur l'étude de solutions techniques pour la découverte, l'organisation et la mise en exploitation de gisements nouveaux, autant à partir de la crise charbonnière (1958-1959) on se préoccupa surtout des problèmes d'adaptation de la production à la situation du marché (rationalisation de la production par concentration et mécanisation).

Il reste que les succès de productivité, qui ont accompagné cet effort, si importants qu'ils aient été, apparaissent toujours un peu dérisoires sinon vains dans une industrie en rapide régression...

III. — La politique conjoncturelle et la régulation du marché.

La Haute Autorité n'était pas dotée, par le Traité de Paris, de l'outil conjoncturel convenable. Elle n'était bien armée qu'en cas de crise ou de pénurie et encore dans ces deux cas ses armes ne pouvaient être utilisées qu'avec le consentement majoritaire ou unanime du Conseil de ministres.

Or, le déséquilibre permanent était à peu près fatal dans un marché où, pour des raisons structurelles, la production ne pouvait s'adapter aux fluctuations incessantes de la conjoncture, c'est-à-dire de la demande. La Haute Autorité elle-même a d'ailleurs reconnu cette situation de fait mais sans en tirer les conséquences.

Il s'y ajouta que les difficultés d'ordre conjoncturel furent considérablement amplifiées par l'évolution d'un marché énergétique qui, avec l'apparition et le développement des produits pétroliers, a connu une véritable mutation. Aussi est-il difficile de dissocier la politique conjoncturelle de l'ensemble de la politique énergétique. En fait, il s'agissait moins de remédier à des déséquilibres temporaires entre l'offre et la demande qu'à un déséquilibre permanent tenant à la substitution, très rapide à partir de 1958, du pétrole au charbon.

On comprend mieux ainsi que la Haute Autorité, dotée d'un outil mal adapté et soumise au contrôle très strict des gouvernements, n'ait mené qu'une action ponctuelle sans portée et sans réelle efficacité. Mais, d'un autre côté, on se demandera si la Haute Autorité, assujettie aux circonstances, n'a pas renoncé un peu vite à utiliser pleinement certains moyens propres que lui ouvrait le Traité lui-même et à attirer l'attention des gouvernements sur les conditions tout à fait anormales qui présidaient à la concurrence entre le charbon communautaire et les énergies importées, rendant inévitables les substitutions rapides.

Ceci étant dit, c'est à travers les deux grandes phases d'évolution du marché charbonnier que nous chercherons à saisir et à apprécier l'action conjoncturelle de la Haute Autorité, menée sur le double plan des prix et des quantités.

La tension de la demande d'énergie, qui se manifesta en 1955 et 1956, fut aggravée par la crise de Suez qui réduisit encore une offre déjà insuffisante.

Dès son 5^e Rapport Général, la Haute Autorité reconnaissait que « les conditions d'exploitation du charbon ne permettent pas à la production de suivre les fluctuations de la demande » (38), mais de ce phénomène fondamental elle ne tirait pas les conclusions sur le plan de la politique à promouvoir.

Elle estimait en fait qu'« il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 59 du traité » (39), réservé aux périodes exceptionnelles et après que les moyens indirects de pression sur l'offre et la demande, prévus à l'article 57, fussent épuisés.

Dès lors, elle allait se borner, au plan des quantités, à promouvoir et à contrôler, au sein d'organismes de vente de charbon (Comptoirs de la Ruhr notamment) l'établissement de plans de livraison, sauvegardant une relative équité dans le traitement des différents consommateurs et spécialement des gros consommateurs sans pour autant s'assurer de la réciprocité, c'est-à-dire de la fidélité des consommateurs dans les périodes de basse conjoncture. Elle allait aussi, sans prendre garde à la contradiction, ainsi que nous l'avons déjà souligné, recom-

(38) V^e Rapport général, p. 111.

(39) V^e Rapport général, p. 131.

mander à la fois la souscription de contrats d'importation à long terme et une politique rationnelle de stockage (cf. chapitre Marché pages 190-191).

Ces deux politiques ne s'excluaient-elles pas aussi longtemps que ne seraient pas prises les mesures permettant d'ajuster « deux catégories « de phénomènes économiques dont les révolutions respectives sont « fondamentalement incohérentes : d'un côté, une industrie de main- « d'œuvre qui ne peut, en respectant à peu près le plein emploi, « faire varier que très lentement le volume et le coût de sa produc- « tion; de l'autre, des marchés internationaux gouvernés par la loi « de l'offre et de la demande où d'importants facteurs de prix subis- « sent des variations considérables pouvant atteindre en quelques « mois le rapport de 5 à 1 » (40).

En fait, la tentative de conciliation de ces deux objectifs n'apparaissait justifiée que par les circonstances du moment, les prix des charbons importés étant notablement plus chers à l'époque que ceux des charbons communautaires. « Des études menées par la Haute « Autorité permettent de constater qu'avec le stockage supplémen- « taire de 8,6 Mt. entre 1953 et 1957 les importations en provenance « des pays tiers auraient pu être, pour cette période, inférieures de « 23 Mt. environ au niveau effectivement atteint. En évaluant le coût « du stockage supplémentaire à 20 M. \$, l'économie nette due à cette « réduction des importations aurait atteint environ 120 M \$ » (41).

Mais la Haute Autorité ne s'est nullement préoccupée de savoir si ce niveau des prix des charbons communautaires correspondait bien aux conditions du marché conformément aux prescriptions du traité (42).

Ainsi, même dans cette période d'expansion économique et de conjoncture charbonnière favorable, les charbonnages de la Communauté eurent à souffrir plus qu'à profiter des fluctuations conjoncturelles du fait que paradoxalement la Haute Autorité comme les

(40) Avant-propos de Jean COUTURE à l'article de Jacques WALCH paru dans la *Revue française de l'Energie* de décembre 1959 sous le titre « La crise charbonnière est-elle structurelle ? ».

(41) VI^e Rapport général, pp. 128 et 131.

(42) Dès l'ouverture du Marché Commun elle a imposé aux plus grands bassins des prix maxima, alors même que la conjoncture économique a été déprimée et que le seul risque que l'on aurait pu courir, si risque il y avait, eût été un certain ajustement en hausse des prix des charbons allemands et néerlandais sur ceux du Nord et du Pas-de-Calais. Un tel alignement aurait été sain en lui-même et il aurait de surcroît montré aux Etats que l'économie de marché n'était pas qu'un vain mot. Plus tard les gouvernements qui avaient chaussé les bottes dont la Haute Autorité venait de se déchausser ont exercé sur les prix du charbon des pressions sévères pour les empêcher de s'aligner sur les prix du marché (Jacques WALCH, note intérieure) ; cf aussi « Politique des prix » sous A du II.

gouvernements n'hésitèrent pas à pratiquer, à l'intérieur de la Communauté, un dirigisme assez rigoureux surtout en matière de prix et à l'inverse adoptèrent une position plutôt libérale en matière de politique d'importation à l'exception près de la France grâce à l'A.T.I.C.

A partir de 1958, en dépit de la reprise économique qui s'affirme en 1960 et 1961, le retournement brutal de la conjoncture charbonnière, absolument imprévu de la Haute Autorité, qui dans son 6^e Rapport Général fait encore montre d'un optimisme sans réserve (cf. chapitre Marché page 190), infléchit sensiblement la politique conjoncturelle sans que pour autant elle apparaisse plus cohérente et plus efficace.

Au plan des prix, sans doute la Haute Autorité, pour favoriser leur flexibilité à la baisse et mettre l'industrie houillère en meilleur état de riposte vis-à-vis de la concurrence des produits pétroliers, a-t-elle, dès mars 1958 « élargi les conditions d'exercice du droit d'alignement en l'autorisant même dans les relations de concurrence interne et jusqu'à 20 % des livraisons totales de l'année charbonnière précédente sous réserve que dans aucune zone en particulier les ventes par alignement ne dépassent les ventes de l'année précédente » (43) (cf. page 367).

Mais tandis que, dans les périodes précédentes, les pouvoirs publics nationaux et communautaires s'étaient ligüés pour empêcher les hausses de prix des charbons, justifiées par le marché, ils ont à l'inverse, tout au long de ce temps de crise qui sans doute ne prendra fin qu'avec les charbonnages, incité les houillères à s'aligner sur les prix du marché, en baisse sensible, quitte à les subventionner pour leur éviter l'état de cessation de paiements. N'est-ce pas la preuve qu'il existe deux poids et deux mesures selon les situations ? Dirigistes en période de hausse des prix, les pouvoirs publics deviennent volontiers libéraux en période de baisse des prix.

La dégradation de la situation charbonnière était pourtant trop manifeste et trop lourde de conséquences sur le seul plan social pour qu'aucune mesure ne soit prise. Faute d'agir sur les prix, la Haute Autorité tente d'agir sur les quantités en provoquant une régularisation des importations, de la production et de l'écoulement ;

— elle entérine les restrictions à l'importation introduites par les Gouvernements belge et allemand respectivement les 24 février et 2 septembre 1958 avant de recommander à celui-ci, en janvier 1959, l'instauration de droits de douane ne pouvant excéder 20 DM/t sur les charbons importés des pays tiers hors d'un contingent libre de droits ;

(43) C.E.C.A. 1952-1962, p. 478.

- pour stabiliser l'écoulement, elle autorise les comptoirs de la Ruhr à conclure des contrats à long terme avec les principaux consommateurs et propose aux gouvernements une action commune au titre de l'article 57 du traité pour imposer aux consommateurs des enlèvements réguliers chez les producteurs ;
- enfin, pour assurer la stabilité de la production, elle préconise une politique d'aide au stockage conjoncturel des charbons marchands, fondée sur un mécanisme financier au titre de l'article 53 b qui, refusé par le Conseil en avril et octobre 1958, se transformera, avec l'agrément de celui-ci, en un système temporaire d'aide au stockage fondé sur l'article 95 § 1 du traité et alimenté par des fonds propres de la Haute Autorité complétés par des fonds gouvernementaux.

Bien qu'elles n'aient pu, elles seules, résoudre la crise charbonnière, ces aides, qui seront maintenues en 1959 et 1960, outre leur effet social bénéfique, s'avèreront très opportunes pour la régulation du marché puisque les stocks, que d'aucuns avaient jugés très excessifs en 1959 et 1960, ont à peine suffi à satisfaire les demandes en 1963.

Les autres projets de la Haute Autorité — écoulement prioritaire du charbon communautaire quitte à dénoncer les contrats d'importation et harmonisation permanente des politiques d'importation — se heurtèrent à la réticence des gouvernements. Le résultat le plus clair fut la mise en œuvre de la procédure de dégagement des contrats d'importation souscrits dans la période de haute conjoncture charbonnière.

Toutes ces mesures indirectes étaient d'évidence insuffisantes pour retourner une situation qui, à la fin de 1958, apparaissait alarmante. C'est dans ces conditions que la Haute Autorité, dès les premiers mois de 1959, ouvrit des négociations avec les gouvernements en vue de faire reconnaître l'état de « crise manifeste » et de mettre en œuvre un plan anti-crise fondé sur les articles 58 et 74 du traité. Ce plan l'habilitait à instaurer un régime de *quotas* de production et à limiter, en tant que de besoin, les importations des pays tiers tout en prévoyant une pénalisation du stockage par entreprise. Ainsi la Haute Autorité cherchait-elle à se donner les moyens de réduire l'offre de charbon. Le Conseil y opposa son *veto* pour finalement n'admettre, le 14 mai 1959, au titre de l'article 37, que des mesures d'isolement partiel du marché belge comportant des contingents à l'importation en provenance des pays tiers et de la Communauté ainsi que des contingents à l'exportation vers les pays de la Communauté (44) et

(44) Bref rappel de la politique de la Haute Autorité à l'égard de la Belgique. Durant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'en février 1958, les charbonnages belges, dont les prix de revient et donc de vente étaient notoirement supérieurs

quelques autres mesures temporaires et partielles à caractère presque uniquement social (interventions de réadaptation, allocation spéciale temporaire de chômage partiel, poursuite de l'aide au stockage).

Sans doute des considérations politiques expliquent-elles l'attitude négative des gouvernements dont aucun n'était disposé à se laisser dessaisir des prérogatives que le traité leur conservait tant dans la politique de production que dans la politique commerciale. Mais d'un autre côté et à supposer même que les gouvernements aient accepté le plan anti-crise, il n'apparaît pas qu'il eût pu, à lui seul, résoudre la crise sauf à être intégré dans une politique énergétique globale aux critères bien définis. Il ne s'agissait pas en effet d'une crise temporaire conforme à l'esprit de l'article 58, mais d'une crise plus profonde provoquée essentiellement par l'irruption dans la Communauté d'une part de charbons importés en quantités inconsidérées et d'autre part de produits pétroliers exonérés de toute règle du jeu ; cette crise était appelée à durer aussi longtemps que seraient tolérées les distorsions qui faussent la concurrence entre énergies importées et charbon communautaire et aussi longtemps que la politique de marché ouvert prévaudrait. C'est en définitive l'absence d'une politique énergétique cohérente qui faisait ressentir ses effets et sur ce plan, même si la Haute Autorité n'avait pas les pouvoirs qui convenaient, elle n'a jamais cherché à prendre la mesure des distorsions de concurrence et à les dénoncer, pas plus qu'elle n'a cherché à proclamer solennellement la nécessité et surtout les exigences d'une politique de l'énergie.

Puisque l'action communautaire se révélait impossible, soit que la Haute Autorité n'ait pas eu le pouvoir politique et juridique de l'imposer, soit qu'elle n'ait pas eu la volonté de la promouvoir en utilisant les moyens propres à sa disposition ou en proclamant solennellement l'inadaptation de ses pouvoirs aux exigences de la situation,

à ceux des autres bassins de la Communauté, bénéficièrent d'un mécanisme de péréquation alimenté par un prélèvement sur les productions de l'Allemagne et des Pays-Bas dont les prix étaient les plus compétitifs. Mais le produit de ces prélèvements (près de 60 M. \$ entre 1953 et 1957) servit moins à assurer l'adaptation structurelle et l'assainissement des charbonnages belges qu'à permettre des baisses de prix susceptibles d'améliorer artificiellement la position compétitive des charbons belges en Belgique comme dans les autres pays du Marché Commun. Il est vrai que la haute conjoncture — pénurie de charbon, prix élevé des charbons importés — n'incitait guère à un effort d'assainissement. Toujours est-il qu'en 1958, au moment où cesse l'aide temporaire et où commence la crise charbonnière, « les mines belges se retrouvent avec un prix supérieur de 20 à 25 % à « ceux de leurs concurrents, une capacité de production dont le quart est inutilisable dans la situation actuelle du marché... » (« Leçon d'un échec. La C.E.C.A. après la période transitoire », *Revue française de l'Energie*, novembre 1958). Le mal relève d'une thérapeutique de choc : c'est le recours à l'article 37 et l'isolement du marché belge.

l'action des gouvernements, avec ou sans le concours de la Haute Autorité, était requise.

Ainsi, en 1958/1959, les importations de charbon en provenance des pays tiers étaient contingentées en Belgique et soumises en Allemagne, au-delà d'un contingent tarifaire, à un droit de douane prohibitif de 20 DM/t. En France, elles étaient contenues dans les limites du programme d'importation adopté par l'Etat et exécuté par l'A.T.I.C. L'Italie, quant à elle, et les Pays-Bas, dans une large mesure, continuèrent dans le même temps de pratiquer une politique d'importations libérale, ce qui atteste bien qu'en dépit du Marché Commun la solidarité communautaire demeurerait un mot plus qu'une réalité. Malgré tout, les mesures aux frontières ne furent pas sans effet : les importations communautaires de charbon en provenance des pays tiers accusèrent en 1959, en 1960 et en 1961 une réduction en tonnage de l'ordre de 40 % par rapport à celles de l'année 1958. Mais l'effet de mesures cantonnées au charbon ne pouvait être que limité face à une crise qui, outre ses aspects conjoncturels, résultait pour l'essentiel de la concurrence très vive des produits pétroliers. Aussi certains gouvernements furent-ils amenés à prendre des dispositions portant sur l'ensemble du marché de l'énergie. Les prix des combustibles pétroliers ont été relevés en Allemagne par une taxation (10 DM/t sur les fuels domestiques, 25 DM/t sur les fuels lourds) dont le produit a en partie servi à réduire les coûts de transport de charbon. Les impôts belges sur les combustibles pétroliers ont aussi été considérablement alourdis. Les impôts néerlandais l'ont été plus tardivement et dans une moindre mesure. La France enfin s'est efforcée d'empêcher la baisse des produits pétroliers par des contrôles administratifs. Si ces mesures, prises en ordre dispersé, n'ont pas eu l'efficacité souhaitée, faute d'être inspirées par un choix politique non équivoque, la preuve était tout au moins faite que la situation n'était pas seulement justiciable d'une politique conjoncturelle charbonnière mais d'une politique énergétique d'ensemble, dont l'efficacité est compromise aussi longtemps qu'elle ne reposera pas, tant au plan national qu'au plan communautaire, sur des options claires.

IV. — La politique commerciale commune.

La politique commerciale n'est pas seulement un instrument de régulation conjoncturelle qui peut être d'une rare efficacité, comme l'a montré en France le fonctionnement de l'A.T.I.C., elle est aussi, pour tout pays et particulièrement pour ceux qui, devant recourir au marché mondial, entendent conserver la maîtrise de leur approvisionnement énergétique, un rempart indispensable contre les décisions

arbitraires des opérateurs étrangers et un outil irremplaçable d'arbitrage entre l'énergie importée et l'énergie indigène (45). La politique commerciale est donc requise tout à la fois par la politique de développement des ressources indigènes et par la politique conjoncturelle.

Aussi est-ce une des lacunes essentielles du traité de Paris d'avoir limité la compétence de la C.E.C.A. aux seuls charbons et aciers produits dans la Communauté. Sauf cas particuliers sur lesquels nous aurons à revenir, la règle édictée par l'article 71 est que les gouvernements restent maîtres de leur politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. N'était-il pas, dès le départ, parfaitement illusoire de vouloir constituer un marché commun du charbon en laissant aux six pays qui le composaient la faculté de mener des politiques commerciales autonomes et largement divergentes en fonction de leurs intérêts propres. L'inconséquence était encore aggravée par le fait que le traité n'assujettissait les importations à aucune des règles qu'il édicte notamment quant à la non-discrimination et quant à la publication des barèmes de prix et conditions de vente. De surcroît, la Haute Autorité n'a cessé de soutenir la thèse selon laquelle les produits importés pouvaient circuler librement sur tout le territoire de la Communauté (46).

Certes cette lacune est explicable. S'il est vrai en effet qu'une large compétence conférée à la Haute Autorité en matière commerciale eût été parfaitement justifiée pour répondre aux objectifs fixés par l'article 3 *a* et *d* du traité (veiller à l'approvisionnement régulier du marché et au développement du potentiel de production dans le cadre d'une politique d'exploitation rationnelle des ressources naturelles), il est non moins vrai que la politique commerciale d'un Etat

(45) A cet égard la politique des Etats-Unis est exemplaire.

(46) « Le premier principe, celui de la libre circulation des produits, qui régit le Marché Commun, s'applique également aux produits charbonniers et sidérurgiques, importés de façon régulière dans un pays quelconque de la Communauté. Si une telle importation a eu lieu, aucun Etat membre de la Communauté n'a le droit d'empêcher unilatéralement la libre circulation de ces produits à l'intérieur du Marché Commun, soit par des droits de douane, soit par des restrictions quantitatives » (IV^e Rapport général, p. 133, n° 126).

Comme l'a souligné d'autre part M. Allais, c'était entériner une interprétation exorbitante du 1^{er} al. de l'article 73 selon lequel le pays de destination d'une importation serait le pays directement importateur et non le pays utilisateur. Ainsi du charbon américain pourrait passer en France par simple transit par les Pays-Bas et la Belgique sans que le gouvernement français n'en puisse rien, ce qui aurait pour effet de rendre absolument inefficaces les pouvoirs reconnus aux Etats en matière de politique commerciale ; c'était aussi inciter le pays du Marché Commun dont les prix étaient inférieurs à ceux des partenaires mais supérieurs à ceux des charbons des pays tiers à importer massivement quitte à exporter sa propre production vers ses partenaires, nouvelle façon d'annuler les pouvoirs confiés par la Haute Autorité aux Etats en matière commerciale. Les Pays-Bas ne se sont pas privés de répondre à cette incitation. (ALLAIS, « Le Traité de la C.E.C.A. doit-il être modifié ? », *Revue française de l'Energie* de décembre 1959, p. 88.)

forme un tout et qu'on ne peut, sans difficulté, dissocier arbitrairement les échanges de charbon de l'ensemble des échanges en partageant les compétences commerciales entre des autorités distinctes. C'est un défaut inhérent à toute intégration partielle.

A l'époque de la rédaction du traité d'autre part, le contexte politique et économique — G.A.T.T., plan Marshall, climat de pénurie, nécessité pour la Communauté de recourir au charbon des Etats-Unis — poussait aussi à une politique commerciale très libérale.

Enfin la conception et les intérêts des divers pays de la Communauté étaient trop divergents en la matière pour espérer réunir l'unanimité sur des propositions de politique commerciale commune susceptibles de mettre en cause le dogme libre échangiste. La France seule soutenait la nécessité d'un certain ordre et d'un contrôle aux frontières pour asseoir valablement une politique charbonnière, en matière de prix notamment. L'Allemagne et la Belgique professaient encore un libéralisme sans restriction. L'Italie, démunie de ressources, avait tout intérêt à préserver la possibilité de s'approvisionner au meilleur coût. Les Pays-Bas enfin, dont toute l'économie est centrée sur le développement lié des échanges internationaux et de leur commerce portuaire, étaient, et sont encore par nature, de fervents partisans du libre échange.

Si explicable qu'elle soit, cette lacune du traité ne tarda pas à faire sentir ses effets. Dès les débuts du Marché Commun, il apparut que la production indigène de charbon était beaucoup trop rigide pour s'adapter aux besoins en rapide expansion et à plus forte raison aux fluctuations conjoncturelles de la demande. Dans cette période de haute conjoncture charbonnière, il fallut donc recourir dans une mesure croissante aux charbons des Etats-Unis; mais dès lors que cet appel n'était pas coordonné, les importations, au lieu de constituer l'appoint nécessaire, devenaient une menace permanente pour l'équilibre production/écoulement des houillères indigènes. Cette menace s'est traduite en fait à certains moments par un stockage supplémentaire. Le défaut de coordination cumulait ainsi les dépenses inutiles : un excédent d'importation coûteux puisque acheté à un prix nettement supérieur à l'époque à celui des charbons communautaires et un stockage également coûteux à partir de 1956 d'une partie de la production indigène moins chère, mais dont l'écoulement se heurtait à la présence en surnombre des charbons importés. On comprend que la Haute Autorité ait, dans ce temps, préconisé l'instauration d'une politique rationnelle et non pas anarchique de stockage qui eût diminué le coût global de l'approvisionnement en évitant un recours excessif aux importations (cf. page 339) mais la conclusion de contrats d'importation à long terme qu'elle recommandait d'autre part n'était-elle pas exclusive d'une politique rationnelle de stockage ?

Le défaut d'une politique commerciale commune se fit encore plus durement ressentir avec l'éclatement de la crise charbonnière en 1958/1959 qui, selon les propres termes du bilan dressé en 1962 par les services de la Haute Autorité, (47) « fit apparaître, dans toute sa clarté, le paradoxe d'une situation où la Haute Autorité, exerçant un pouvoir supranational sur les industries dans la Communauté, se trouvait cependant dépourvue de toute possibilité d'action dans le domaine de la politique commerciale... que les importations constituent un facteur essentiel de l'équilibre du marché charbonnier européen et qu'il est indispensable que soient élaborées, dans le domaine de la politique commerciale, des solutions qui, si elles ne sont pas uniformes dans leur nature, témoignent d'un esprit communautaire. »

Si justes qu'apparaissent *grosso modo* le diagnostic et la thérapeutique proposés, une question ne s'en pose pas moins : la Haute Autorité était-elle vraiment dépourvue de toute possibilité d'action ? Nous passerons sous silence les pouvoirs conférés à la Haute Autorité par l'article 75 pour contrôler la conformité des traités commerciaux conclus par les gouvernements aux objectifs du traité de Paris, encore qu'une recommandation, prise à cet égard, eût pu avoir, à défaut d'efficacité réelle, un grand retentissement. Nous passerons également sous silence l'article 71 § 3 relatif à la mise en œuvre de la procédure du concours mutuel. La portée de ces dispositions ne pouvait être que limitée. En revanche, il est permis de s'interroger sur le point de savoir si la Haute Autorité a vraiment utilisé pleinement les possibilités d'action que lui offrait l'article 74, 1^o (48) n'autorisait-il pas la Haute Autorité à adresser aux gouvernements une recommandation ? N'est-il pas de fait, comme la Haute Autorité en a elle-même convenu, que le coût des charbons américains à l'exportation a été régulièrement plus élevé que pour le marché intérieur en haute conjoncture, plus bas en basse conjoncture ? Or, dans ce dernier cas, eu égard au préjudice évident subi par les charbonnages de la Communauté, ne s'agissait-il pas d'un dumping manifeste justifiant le recours par la Haute Autorité à l'article 74, 1^o ?

(47) « C.E.C.A., 1952-1962 », pp. 433-434.

(48) « Dans les cas énumérés ci-dessous, la Haute Autorité est habilitée à prendre toutes mesures conformes au présent Traité et, en particulier, aux objectifs définis à l'article 3 et à adresser aux gouvernements toutes recommandations conformes aux dispositions de l'article 71, alinéa 2 :

« 1^o si des procédés de dumping ou d'autres pratiques condamnées par la Charte de la Havane sont constatés à la charge de pays non membres de la Communauté ou d'entreprises situées dans ces pays. »

Le maniement des 2° et 3° du même article (49) était moins facile. Il n'était certes pas question d'y recourir pour recommander aux Etats des restrictions quantitatives sans avis conforme du Conseil de Ministres pour le 2° et sans que les conditions prévues à l'article 58 (50) soient réunies pour le 3°. En revanche la Haute Autorité avait toute liberté, dans le cadre du 3°, pour recommander de sa propre initiative aux différents gouvernements l'instauration d'un droit de douane ou d'une mesure d'effet équivalent pourvu que soit respecté l'alinéa 2 de l'article 71 (cf. plus loin) et pourvu que les importations soient faites dans des conditions telles qu'« elles portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production communautaire », ce qui a quasiment toujours été le cas et l'est encore aujourd'hui. La Haute Autorité n'a d'ailleurs pas hésité à invoquer ces dispositions en faveur de l'acier en prenant, au début de 1964, sa

(49) « 2° si une différence entre les offres faites par des entreprises échappant « à la juridiction de la Communauté et par les entreprises relevant de sa juridiction est exclusivement imputable au fait que les offres des premières sont « fondées sur des conditions de concurrence contraires aux dispositions du présent « Traité ;

« 3° si l'un des produits énumérés à l'article 81 du présent Traité est importé « dans le territoire d'un ou plusieurs Etats membres en quantités relativement « accrues et à des conditions telles que ces importations portent ou menacent « de porter un préjudice sérieux à la production, dans le Marché Commun, des « produits similaires ou directement concurrents. »

(50) « Art. 58. — 1. En cas de réduction de la demande, si la Haute Autorité estime que la Communauté se trouve en présence d'une période de crise « manifeste et que les moyens d'action prévus à l'article 57 ne permettent pas « d'y faire face, elle doit après consultation du Comité Consultatif et sur avis « conforme du Conseil, instaurer un régime de quotas de production accompagné, « en tant que de besoin, des mesures prévues à l'article 74.

« A défaut d'initiative de la Haute Autorité, l'un des Etats membres peut « saisir le Conseil qui, statuant à l'unanimité, peut prescrire à la Haute Autorité « l'instauration d'un régime de quotas.

« 2. La Haute Autorité, sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises, établit les quotas sur une base équitable, « compte tenu des principes définis aux articles 2, 3 et 4. Elle peut, notamment, « régler le taux de marche des entreprises par des prélèvements appropriés sur « les tonnages dépassant un niveau de référence défini par une décision générale.

« Les sommes ainsi obtenues sont affectées au soutien des entreprises dont « le rythme de production est ralenti au-dessous de la mesure envisagée, en vue, « notamment, d'assurer autant que possible le maintien de l'emploi dans ces « entreprises.

« 3. Le régime des quotas prend fin sur proposition adressée au Conseil par « la Haute Autorité, après consultation du Comité Consultatif, ou par le gouvernement d'un des Etats membres, sauf décision contraire du Conseil à l'unanimité si la proposition émane de la Haute Autorité et à la majorité simple si « elle émane d'un gouvernement. La fin du régime des quotas fait l'objet d'une « publication par les soins de la Haute Autorité.

« 4. La Haute Autorité peut prononcer, à l'encontre des entreprises qui violeraient les décisions prises par elle en application du présent article, des « amendes dont le montant est égal au maximum à la valeur des productions irrégulières. »

recommandation 1/64 visant au relèvement des droits de douane sur l'acier en provenance des pays tiers au niveau des droits italiens, soit 9 %. Elle s'y est également référée, pour ne pas se laisser prendre de court et devancer par l'action unilatérale des pouvoirs publics nationaux, pour recommander au gouvernement allemand (recommandation 1/59) l'instauration d'un droit de douane de 20 DM/t hors d'un contingent libre de droit, fixé finalement à 5 Mt. Par contre elle s'est toujours refusée depuis lors, en dépit des instances réitérées des producteurs, notamment au début de 1966, à faire usage de cette faculté, pour recommander à tous les pays de la Communauté l'instauration d'un droit de douane ou d'une mesure d'effet équivalent sur tous les charbons importés des pays tiers. Le prétexte invoqué, notamment dans le mémorandum sur l'objectif de production charbonnière 1970, — à savoir la position prise par les pays communautaires dans la négociation Kennedy — avait-il une réelle valeur juridique ou ne constituait-il pas plutôt le signe même de la soumission de la Haute Autorité à la contrainte politique des gouvernements ?

Sur le plan juridique, il s'agissait de savoir si l'instauration par les gouvernements d'un droit de douane ou d'une mesure d'effet équivalent, pour appliquer une recommandation éventuelle de la Haute Autorité en ce sens, était compatible avec les accords conclus dans le cadre du G.A.T.T. et notamment ceux souscrits dans le cadre de la négociation Kennedy. Une réponse négative à cette question aurait interdit à la Haute Autorité d'invoquer, comme elle le faisait, l'article 71 § 2 pour justifier son inaction au titre de l'article 74 § 3.

En droit, comme l'ont montré les producteurs de charbon, il était loisible, à tout pays intéressé, de faire appel aux mesures générales de sauvegarde, prévues explicitement par le G.A.T.T., dans la négociation Kennedy comme dans toute autre négociation se déroulant dans le cadre du G.A.T.T. La première mesure de sauvegarde, l'article VI § 1 du G.A.T.T., condamne les pratiques de dumping dans les échanges entre Etats si le produit exporté à un prix de dumping « cause ou menace de causer un préjudice important à une production établie d'une partie contractante ». C'était le cas à l'époque des charbons vapeurs et des charbons à coke américains exportés vers la Communauté à des prix inférieurs de 0,50 à 0,80 \$/t à ceux pratiqués sur le marché des Etats-Unis. En second lieu, l'article XX, exceptions générales, en son § g. dispose que sous certaines conditions « rien dans le « présent accord (G.A.T.T.) ne sera interprété comme empêchant « l'adoption ou l'application par toute partie contractante de « mesures... g) : se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement « avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales » ; or les importations de charbon des Etats-Unis ne com-

promettent-elles pas la conservation des gisements communautaires ? d'autre part la production et la consommation de charbon de la Communauté n'ont-elles pas déjà subi d'amples réductions ? d'ailleurs c'est bien à cette disposition du G.A.T.T. qu'il a été fait référence lors de la rédaction de l'article 3 § *d* du traité de la C.E.C.A., qui invite à promouvoir une politique rationnelle des ressources naturelles évitant leur épuisement inconsidéré. Enfin l'article XIX § 1 *a*) du G.A.T.T. dispose que « si par suite de l'évolution imprévue des « circonstances et par l'effet des engagements, y compris les conces- « sions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du « présent accord, un produit est importé dans le territoire de cette « partie contractante en quantités tellement accrues et dans des condi- « tions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux « producteurs nationaux de produits similaires ou de produits direc- « tement concurrents, cette partie contractante aura la faculté en « ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui « pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, « de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou « de modifier la concession. »

Même si le charbon ne figurait pas sur les listes d'exceptions déposées par les pays de la Communauté dans le cadre de la négociation Kennedy, ces dispositions pouvaient en tout état de cause être invoquées comme elles l'ont été pour d'autres produits.

En fait, les trois séries de mesures, rappelées ci-dessus, pouvaient simultanément être invoquées en ce qu'elles concouraient au même objectif : éviter des préjudices sérieux à la production houillère communautaire et à la conservation de ses ressources naturelles en houille.

La Haute Autorité semble avoir reconnu le bien-fondé de cette argumentation et ne l'eût-elle pas reconnu qu'il lui était toujours possible de recommander aux gouvernements des mesures para-tarifaires pour atteindre l'objectif proposé. Si elle a choisi, malgré tout, de ne rien faire, ce ne peut être que par crainte de prendre une position qu'elle savait contraire aux souhaits exprimés par les gouvernements. Ce faisant, elle ajoutait aux carences du traité sa carence propre et faillissait, semble-t-il, à l'esprit sinon à la lettre de sa mission.

En définitive, la négociation Kennedy a été conclue pour le charbon, produit qui n'avait pas été mis en exception, par l'application pure et simple de ce qui constituait l'objectif initial de la négociation : une réduction de 50 % de la protection douanière. Bien que tous les pays de la Communauté ne fussent pas tenus par le traité de Paris à adopter la même position au regard de la négociation, le pro-

toque d'accord du 21 avril 1964 et la perspective de la fusion des Exécutifs et des traités les incitaient à coordonner leurs positions respectives. C'est finalement à la solution d'inspiration française que se rallièrent nos partenaires : c'est-à-dire la consolidation de leur situation tarifaire du moment au niveau zéro, déjà réalisé par la France en 1947, tout en se réservant le droit d'établir ou de proroger leurs dispositifs de protection non tarifaire (A.T.I.C. pour la France, licences d'importation pour la Belgique et les Pays-Bas). La négociation a donc maintenu le *statu quo* sauf pour l'Allemagne qui, à terme, devra recourir comme ses partenaires à un moyen de protection non tarifaire. Ceci ne l'empêche nullement, en attendant la mise en vigueur de l'accord ou en invoquant les clauses de sauvegarde du G.A.T.T., de proroger temporairement son droit de douane de 20 DM/t, ce qu'elle a fait, en septembre 1967, pour 3 ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1970.

L'exposé qui précède montre bien que le traité comportait, en matière de politique commerciale commune, une grave lacune. Il montre aussi que la Haute Autorité n'a peut-être pas su ou voulu utiliser les moyens limités dont il la dotait.

Il reste à savoir si, pourvue des pouvoirs nécessaires, son action eût été décisive; certainement pas, si elle s'était limitée au domaine charbonnier. Une politique commerciale commune, en matière charbonnière, même orientée vers une protection de la production indigène, n'eût pas empêché l'irruption du pétrole. C'est dire que « c'est » dans le cadre d'une politique communautaire de l'énergie que doit « s'inscrire l'élaboration d'une politique commerciale commune... si » une coordination communautaire résultant d'une confrontation « quantitative et qualitative des programmes d'importation dans les » pays membres avec les besoins de ces pays tels qu'ils résultent du « bilan énergétique annuel de la Communauté ne peut être rapide- » ment obtenue, le fonctionnement d'une " Communauté " « européenne du charbon s'en trouvera gravement atteint... » Cependant des résultats favorables ne pourront être atteints, dans « ce domaine comme dans celui de la coordination de l'énergie, que » dans la mesure où se transformera la philosophie qui a inspiré le « traité de Paris et son application... Le marché de l'énergie ne peut » fonctionner sans une intervention appropriée. L'organisation du « marché de l'énergie et l'orientation des échanges qui s'y effectuent » apparaissent comme une nécessité qu'il n'est pas souhaitable d'igno- » rer aussi bien dans l'intérêt de la Communauté que dans celui des « Etats membres » (51).

(51) « C.E.C.A., 1952-1962 », pp. 434 et 435.

On ne peut que souscrire à cette profession de foi approuvée par la Haute Autorité. On regrettera seulement qu'elle n'ait pas été suivie d'effet; la foi sans les œuvres ne saurait assurer le salut.

V. — L'organisation du marché et les règles de concurrence.

Ces règles ont une importance considérable car elles déterminent les conditions qui président à la concurrence. Dans ce domaine, la Haute Autorité disposait de pouvoirs assez étendus pour faire respecter la philosophie économique du traité qui attendait tout ou presque tout d'un exercice loyal de la concurrence (cf. p. 317 du même chapitre). Il suffit de rappeler certaines dispositions de l'article 5 : « elle assure « l'établissement, le maintien et le respect des conditions normales « de concurrence... ».

Quelles ont été les grandes règles édictées par le traité en matière de concurrence et d'organisation du marché ? Quelle a été l'action de la Haute Autorité dans ce cadre ?

A. — LA LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS ET DES TRAVAILLEURS.

1. — *La libre circulation des produits.*

La première condition requise par la création du marché commun est la libre mise en contact des offres et des demandes de charbon. A cet égard les prescriptions de l'article 4 a) ont été parfaitement respectées avec la suppression de toute barrière douanière ou contingentaie à compter de février 1953 (52).

Les disparités fiscales d'un pays à l'autre, en ce qui concerne les impôts indirects, ne posèrent pas de problème insurmontable. A la suite du rapport Tinbergen, il fut convenu, ce qui était la pratique traditionnelle (53) que, dans les échanges intracommunautaires, les charbons seraient exportés hors taxes et frappés à l'entrée du pays importateur des taxes qui y étaient en vigueur (54). Le seul problème fut d'apprécier correctement l'incidence fiscale réelle de certaines taxes à effet cumulatif. La question, soulevée par l'Allemagne, de la disparité des impôts directs, charges de production intégrées

(52) Le désarmement douanier et tarifaire n'a pas eu pour effet d'accroître dans une mesure notable les échanges intracommunautaires de houille, agglomérés et coke (27,35 Mt en 1953 et 26,82 Mt en 1966). Seuls les tonnages importés par la Belgique ont sensiblement augmenté tandis que se réduisaient dans une mesure à peu près égale ceux importés par l'Italie.

(53) Articles III et VI, 4 et 5 du G.A.T.T.

(54) Décision 30/53, article 5 : « constitue une pratique interdite par l'article 60, § 1 du Traité l'inclusion dans le prix réclamé à l'acheteur du montant d'impôts ou taxes pour lesquels le vendeur a droit à exonération ou ristourne ».

dans le prix départ hors taxes, demeure également posée. Elle est en relation avec celle du taux de change en attendant que soient harmonisées sinon unifiées, les politiques fiscales des six pays du Marché Commun.

La suppression des barrières douanières et contingentaires ne dispensa pas les importateurs et exportateurs de l'accomplissement, selon les prescriptions de chaque Etat, des formalités relatives à la déclaration et à la vérification des marchandises ainsi qu'au contrôle statistique de leurs mouvements et au contrôle des changes. Mais, à la suite d'un accord entre gouvernements, il fut admis que l'attribution des licences et devises correspondantes serait automatique. Sans que le contrôle des changes fut formellement aboli, on aboutissait ainsi à une libération réelle des transferts conformément à l'article 86, alinéa 3. Toutefois chaque Etat conservait la prérogative souveraine de modifier le taux de change de sa monnaie pour assurer l'équilibre global de sa balance commerciale ou de sa balance des comptes et les échanges de charbon, qui ne pouvaient être soustraits aux effets de cette modification, pouvaient s'en trouver brutalement affectés et le furent dans une mesure difficilement évaluable. C'est là un nouveau défaut inhérent à l'intégration partielle. Il est tout à fait exclu de fixer pour un produit un taux de change spécifique, différent de celui en vigueur pour l'ensemble de l'économie. En principe, le taux de change a précisément pour fonction d'établir un certain équilibre des échanges entre pays à structures économiques, monétaires et fiscales différentes et loin de créer des distorsions, il s'établit à un niveau qui en corrige globalement les effets; mais en réalité la réduction globale d'un déséquilibre des échanges peut s'accompagner dans un secteur déterminé de perturbations importantes, surtout quand ce secteur, comme c'est le cas pour le charbon et l'acier en raison de la C.E.C.A., jouit d'un régime particulier par rapport au régime général des échanges avec les pays tiers (55).

(55) « En France, à la suite du plan d'assainissement qui comportait entre autres mesures une dévaluation de 14,9 % du franc français et à la suite d'une légère correction du taux de change intervenue dès l'automne 1958, la parité du franc français par rapport au dollar était, à compter du 1^{er} janvier 1959, inférieure de 20 % à la parité antérieure. » Des décrets furent pris pour éviter que l'effet de la dévaluation ne soit annulé par des hausses de prix sur le marché français. « Tandis que l'ensemble des prix était bloqué au niveau atteint à la fin de 1958, il était permis de répercuter les hausses de coûts pour les produits sidérurgiques, la ferraille et les combustibles solides dans la seule mesure où il s'agissait de hausses intervenues entre le 27 décembre 1958 et le 1^{er} février 1959.

« L'ensemble des mesures, désignées à l'époque sous le nom d' "opération vérité", constitue un exemple type montrant les limites de l'intégration partielle. « Bien que le plan d'assainissement de la balance française des paiements eût été salué de toutes parts avec satisfaction, la modification du taux de change constituait une mesure ayant des répercussions sensibles sur les conditions de concurren-

Ce problème est aujourd'hui posé dans toute son ampleur par la mise en œuvre de la politique agricole commune et la fixation de prix communs, qui perdraient toute signification si un pays de la Communauté s'avisait de modifier unilatéralement son taux de change. On l'a dit souvent : la mise en œuvre des politiques sectorielles communes suppose une politique monétaire commune. La question de monnaies à parité fixe, posée par l'application de la politique agricole, n'est d'ailleurs pas tranchée et fait apparaître les limites d'un système où, d'un côté, les organes communautaires disposent de pouvoirs quasi souverains dans un domaine limité, l'agriculture en l'occurrence, et où, d'un autre côté, les pouvoirs publics nationaux entendent conserver toutes leurs prérogatives en matière monétaire. Mais dès lors qu'on remettrait aux instances européennes certaines compétences monétaires, pourrait-on éviter de leur conférer un véritable pouvoir politique et une réelle assise politique ?

2. — La libre circulation des travailleurs.

Le Marché Commun suppose également une libre circulation de la main-d'œuvre. A cet égard les dispositions de l'article 69 du traité de Paris sont parfaitement conformes aux exigences théoriques d'une économie intégrée en matière de libre circulation des richesses et des hommes. Elles limitent toutefois la libre circulation aux ouvriers qualifiés, sans conscience peut-être qu'il s'agit là de la main-d'œuvre

« rence dans les industries du charbon et de l'acier et susceptibles de provoquer « un déséquilibre grave dans le marché commun, en élargissant substantiellement autrement que par variation des rendements, les différences des coûts de « production... »

« Le blocage général des prix, décidé par le gouvernement français afin de « ne pas mettre en danger, dès l'abord, les effets attendus de la dévaluation, « empêchait cependant le jeu des mécanismes du marché... » (« C.E.C.A., 1952-1962 », p. 428).

D'un autre côté on peut se demander si la dévaluation du franc « fortement « surévalué jusqu'au mois d'août 1957 » (« Les leçons d'un échec », *Revue française de l'Energie*, novembre 1958, p. 51 et ALLAIS, « Le Traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier doit-il être modifié ? », *Revue française de l'Energie*, décembre 1959), loin de créer des distorsions, ne les supprimait pas. Pour les auteurs précités en effet la surélévation systématique et permanente du franc de l'ordre de 20 % de 1952 à 1958 a tendu à créer des positions de concurrence artificielles au sein de l'Europe des Six en pénalisant artificiellement les industries françaises du charbon et de l'acier. Dans ces conditions les hausses de prix intervenues ultérieurement, plutôt que d'éliminer les distorsions de la concurrence provoquées par la dévaluation, les rétablissaient. Le moins qu'on puisse dire est que le problème est complexe et peut être diversement interprété. En fait, les statistiques montrent que le volume des échanges de charbon, de coke et d'agglomérés entre la France et les autres pays ne semble pas avoir été profondément affecté par la dévaluation de 1958 ; la France n'a ni accru ses exportations, notamment parce qu'elle ne l'a pas voulu et aussi en raison de la relative inertie des marchés, ni réduit dans une mesure appréciable ses importations.

la plus stable que seul un bouleversement des conditions de travail peut conduire à franchir les frontières.

Toujours est-il qu'un premier accord intervint en août 1957 donnant aux ouvriers qualifiés de certains métiers la possibilité de travailler dans tous les pays de la C.E.C.A. Une seconde liste de métiers de qualification confirmée est entrée en vigueur le 5 juillet 1963 comportant 118 métiers dont 18 de l'industrie minière. Elle ouvre aux nationaux d'un des Etats membres le droit à l'obtention de la carte de travail de la C.E.C.A. et par conséquent le droit au libre emploi dans toutes les industries de la C.E.C.A.

En décembre 1957, une convention intergouvernementale fut également conclue qui harmonisait les conditions de sécurité sociale d'un pays à l'autre pour les travailleurs migrants.

En outre la main-d'œuvre non qualifiée bénéficia des règlements et directives générales des institutions de Bruxelles, relatifs à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Il s'agit essentiellement du Règlement n° 15 paru au *Journal Officiel* du 26 août 1961 et du Règlement n° 38 au *Journal Officiel* du 17 avril 1964. D'autre part un projet de règlement est actuellement à l'examen du Conseil en vue de réaliser intégralement pour le 1^{er} juillet 1968, date de la réalisation de l'union douanière, la libre circulation des travailleurs dans la Communauté.

B. — LES SUBVENTIONS ET CHARGES SPÉCIALES (ART. 4 c ET ART. 67).

L'économie du traité de Paris repose, entre autres articles fondamentaux, sur la prohibition formelle et non équivoque des « subventions ou aides accordées par les Etats ou des charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit » (article 4 c). Il s'agit là de subventions ou de charges directes accordées ou imposées aux entreprises. Pour autant et en dépit de la contradiction apparente, pour licites qu'elles soient, les actions de portée générale des Etats (dans les domaines sociaux, fiscaux, monétaires, etc.), qui, prises sans intention de fausser la concurrence sous peine de tomber sous la prohibition de l'article 4 c, entraînent quand même pour l'industrie houillère d'un pays ou pour celle des pays membres un avantage ou un désavantage de nature à fausser la concurrence, peuvent donner lieu à compensation sous le contrôle de la Haute Autorité ou même à son instigation. C'est le sens de l'article 67 du traité et de l'article 68,5 (56).

Que s'est-il passé en fait ?

(56) Cf. l'exposé très complet de Paul REUTER « La Communauté du Charbon et de l'Acier », n° 197 à 200.

Grosso modo on peut dire que les aides ou charges directes que les Etats furent tenus de déclarer à la Haute Autorité, dès l'entrée en vigueur du Marché Commun, furent progressivement supprimées sauf application de la convention sur les dispositions transitoires qui prévoyait d'une part la possibilité de les maintenir temporairement jusqu'à la fin de la période de transition (1957) et qui prévoyait d'autre part des régimes d'aides spéciales pour les charbons belges et italiens. Dès son 3^e Rapport général, (1954) la Haute Autorité pouvait annoncer : « Toutes les charges spéciales ont été supprimées ». Quant aux subventions, supprimées dans la plupart des pays (sauf régimes spéciaux) dès 1954-1955, elles furent réduites en France de 13 milliards d'anciens francs en 1953 à 5 milliards en 1956 avant de disparaître pratiquement en 1957 (57). Toutefois, certaines actions des Etats visant la mine directement ou indirectement (participation aux charges de sécurité sociale, prime de poste en Allemagne instituée en février 1956 (58), dotations financières diverses pour réduire les coûts de production et maintenir des prix bas — cf. p. 327 —, pression sur les prix, politique monétaire et fiscale — cf. A de V —) n'étaient-elles pas de nature, avec ou sans intentions selon les cas, à fausser les conditions de concurrence et passibles à ce titre de l'article 4 c ou de l'article 67 ?

Quoiqu'il en soit, avec la crise charbonnière, ces subventions indirectes allaient se multiplier. A défaut de politique énergétique et charbonnière communautaire, les gouvernements étaient acculés à prendre des mesures d'aides en faveur de leur industrie houillère, chacun pour son compte, et au mépris de la lettre du traité. La Haute Autorité, qui ne parvenait même pas à être correctement informée de ces pratiques, en était réduite à exprimer ses inquiétudes rappelant aux gouvernements la signification et la portée des articles 4 c et 67 (59)

(57) VI^e Rapport général, p. 24.

(58) Saisie de l'affaire, sur recours des charbonnages néerlandais qui se plaignaient de l'avantage dont bénéficiaient les mines allemandes au point de vue du prix de revient, la Cour de Justice des Communautés, dans un arrêt du 23 février 1961 (Recueil de Jurisprudence, volume VII, pp. 3 et ss.) a déclaré cette prime incompatible avec le Traité du fait que le budget de l'Etat prenait en charge une partie des coûts de production du charbon allemand et que la prime devait par conséquent être considérée comme une subvention puisqu'elle équivalait à une augmentation de salaire mais mise par le gouvernement fédéral à la charge des finances publiques.

(59) A cet égard une note des Services de la Haute Autorité de 1964 tirait des articles 4 c) et 67 un principe général : pour être justifiées, les interventions des Etats, qu'il s'agisse de mesures spéciales intéressant uniquement les entreprises de la C.E.C.A. (article 4 c) ou de mesures générales à portée spéciale, c'est-à-dire ayant une incidence sur le marché des entreprises de la C.E.C.A. (article 67) ne doivent pas fausser le jeu de la concurrence ou introduire un trouble ou un déséquilibre dans le fonctionnement du marché.

Ce principe général justifiait les aides compensant les charges anormales de sécurité sociale sauf à en ajuster le montant jugé excessif, les interventions béné-

et soulignant les risques de désintégration du Marché Commun consécutifs à ces actions unilatérales (60).

Un des principes essentiels du traité étant ainsi bafoué et mis en question sous la pression des circonstances, il s'agissait de trouver une formule susceptible de faire rentrer l'illégalité de la situation dans un cadre soi-disant légal (61) : ce fut l'accord du 21 avril 1964 et la décision 3/65 dont il sera question plus loin (cf. p. 480 et 482).

Ainsi les subventions condamnées par la lettre du traité devenaient le principal instrument de la politique charbonnière commune. La grande question pour la Haute Autorité fut alors de dégager des critères communautaires pour que les interventions des Etats, désormais autorisées, n'entraînent pas des distorsions de concurrence entre houillères de la Communauté de nature à perturber le bon fonctionnement du Marché Commun.

C. — LES ENTENTES ET LES CONCENTRATIONS (62).

Sans doute était-il naturel que les rédacteurs du traité de Paris, dont l'objectif premier était d'établir un marché véritablement concurrentiel, se préoccupassent d'éviter toute pratique restrictive,

ficiant à l'ensemble des entreprises C.E.C.A. en amont et en aval du produit et les aides financières de l'Etat aux entreprises publiques ne dépassant pas la limite que ne pourrait franchir un entrepreneur privé soumis à la sanction économique du marché. Il interdisait par contre en Allemagne la Communauté de rationalisation, en France les aides à la reconversion distribuées sans autorisation de la Haute Autorité, dans tous les pays les subventions compensant les hausses de salaires et de prix et les versements aux entreprises au-delà de la limite ci-dessus définie.

Le vice essentiel de cette interprétation consiste à vouloir apprécier les interventions de l'Etat au regard de la lettre du Traité sans se référer à la réalité économique et en particulier au handicap que subit le charbon face aux autres sources d'énergie en l'absence d'une politique énergétique coordonnée. Or la plupart des interventions des Etats ont précisément pour objet de compenser, partiellement tout au moins, une situation de concurrence radicalement faussée au détriment du charbon.

(60) XII^e Rapport général, p. 129 à p. 145, notamment pp. 130 et 140.

(61) J'ai entendu en 1965 un haut fonctionnaire de la Direction Energie de la C.E.E. dans une conférence publique, s'interroger sur la valeur juridique du Protocole d'accord du 21 avril 1964.

(62) Comme propos liminaire, en se référant aux critères généraux des industries extractives que nous avons tenté de dégager dans la première partie, il convient de rappeler qu'on ne peut sans inconvénient mettre en concurrence, sans quelques précautions, des entreprises qui exploitent les unes des gisements très favorables, les autres de bien moins favorables ou dont la structure de coût est plus ou moins capitalistique, sans donner un avantage exorbitant aux entreprises qui tout à la fois disposent temporairement des gisements les plus favorables et des structures de coûts les plus capitalistiques.

C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, lors de la constitution des six Comptoirs de la Ruhr en 1952 (cf. p. 361), on a pu observer que la répartition des différentes sociétés entre les six Comptoirs avait été opérée pour que, entre autres préoccupations, chaque comptoir comporte une proportion voisine de

quelles qu'en soient la forme et la portée (actions sur les prix, sur la production, sur la répartition des débouchés), susceptible d'interdire, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence et donc de contrevenir aux articles fondamentaux du traité, notamment l'article 2, l'article 3 *c* et l'article 4 *d*.

Qui plus est, cette préoccupation théorique, cohérente avec la philosophie du traité, trouvait des raisons supplémentaires de s'affirmer dans la politique de décartellisation de l'industrie charbonnière et sidérurgique allemande engagée par les Alliés après les hostilités, dans l'idée que l'on se faisait du rôle dominant du charbon et aussi dans le souci de satisfaire aux desiderata de personnalités américaines dont l'influence ne fut pas négligeable.

Ainsi peut s'expliquer la rigueur des interdictions formulées dans les articles 65 et 66 du traité de Paris. Sont interdites, sous peine d'amendes et d'astreintes sévères, et nulles de plein droit toutes les formes d'ententes visant à faire échec au jeu normal de l'économie de marché notamment en fixant les prix, en restreignant ou contrôlant la production, en répartissant les marchés, les produits et les clients (article 65 alinéa 1). Si certains accords de spécialisation ou d'achat et de vente en commun peuvent cependant être autorisés par la Haute Autorité, ils doivent, sans enfreindre les règles posées par l'article 65-1, c'est-à-dire sans restreindre ou fausser la concurrence par une action sur les prix, la production ou les débouchés, favoriser la rationalisation de la production et de la distribution (art. 65 - 2). La Haute Autorité reçoit un pouvoir d'appréciation quasi souverain quant à la conformité de ces accords particuliers aux dispositions du traité.

Les dispositions concernant les concentrations (art. 66) ne relèvent pas d'un esprit différent. Les concentrations sont soumises à autorisation préalable sous réserve de l'article 66 - 3 et cette autorisation est subordonnée au respect par les concentrations des mêmes règles que celles de l'article 65-1 (ne pas fausser la concurrence par une action sur les prix, la production et la distribution et par l'exploitation d'une position artificiellement privilégiée, c'est-à-dire dominante). Juge de ce respect, la Haute Autorité dans son appréciation « tient » compte de l'importance des entreprises de même nature existant « dans la Communauté... pour éviter ou corriger les désavantages » résultant d'une inégalité dans les conditions de concurrence... et « peut subordonner l'autorisation à toutes les conditions qu'elle » estime appropriées aux fins du traité » (art. 66-2). Des sanctions

bonnes et de mauvaises mines et que par conséquent les prix de vente ne soient pas trop différents d'un comptoir à l'autre.

Le Traité de la C.E.C.A. a-t-il tenu un compte suffisant de cet impératif fondamental ?

sont également prévues pour les entreprises qui ne respecteraient ni la procédure ni la réglementation de fond ainsi définies.

Enfin l'article 66-7 confère des pouvoirs importants à la Haute Autorité pour contrôler de très près la gestion des entreprises acquérant sur le marché une position dominante et l'exploitant à des fins contraires au traité (64).

Il faut souligner que l'ensemble de ces règles s'appliquait aussi bien au négoce qui, paradoxalement, et dans des domaines bien plus importants pour le bon fonctionnement du Marché Commun tel que celui des prix, échappait peut-être en droit et sûrement en fait aux règles du traité.

A prendre la mesure de ces textes, il semble bien que les espérances des Etats-Unis aient été comblées et même dépassées. La réglementation du traité n'est-elle pas en effet plus contraignante encore que la législation antitrust américaine dont elle prétendait s'inspirer ? Le « Sherman Act » du 2 juillet 1890, « Charte de la liberté économique », complété en 1914 par la loi Clayton et en 1936 par la loi Robinson Patman, ne vise en effet que les accords restreignant le commerce entre Etats, entre les Etats des Etats-Unis et l'étranger, ou le monopole d'une partie quelconque de ce commerce. A son instar, les articles 85 et 86 du traité de Rome, sur lesquels nous reviendrons plus loin, interdisent seulement les accords ou positions dominantes susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres et de surcroît restent muets sur les concentrations. En revanche, l'application de la réglementation de la C.E.C.A. n'est subordonnée à aucune réserve de ce genre. Ainsi les entreprises de la C.E.C.A., seules soumises à une réglementation aussi stricte, allaient-elles être discriminées et pourrait-on dire pénalisées face à des concurrents, pétroliers notamment, libres de s'entendre à leur gré et d'exploiter leurs positions dominantes *pour peu que le commerce entre les six pays n'en soit pas affecté* (art. 85, 1 et 86 1^{er} alinéa du traité de Rome — cf. page 423 —).

Mais en dehors même de cette considération dont nous reparlerons à propos de la fusion des traités car il s'agit d'un point essentiel dans l'instauration d'une concurrence équitable entre sources d'énergie, on peut se poser la question de savoir si cette réglementation de la C.E.C.A. était bien adaptée aux exigences de l'économie charbonnière européenne ?

(64) C'est en pensant aux Charbonnages de France que fut rédigé cet article qui n'a été invoqué par la Haute Autorité que pour contrôler les fabricants de briquettes de lignite rhénane. On s'y réfère aujourd'hui à nouveau comme à un instrument efficace dont disposerait la Haute Autorité vis-à-vis du N.C.B. en cas d'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun.

La manière même dont la Haute Autorité l'a mise en œuvre constitue à cet égard la meilleure appréciation objective sur son opportunité.

La décision 37/53 du 11 juillet 1953 fixait au 31 août 1953 la date d'entrée en vigueur de l'interdiction visée à l'article 65-1 en même temps qu'étaient provisoirement autorisés les accords et concentrations ayant fait l'objet avant cette date d'une demande d'autorisation préalable conformément aux articles 65-2 et 66-2.

Trois décisions d'application de l'article 66 furent aussi publiées au *Journal Officiel* du 6 mai 1954 :

- la décision 24/54 a défini les éléments qui constituent le contrôle d'une entreprise en vertu de l'article 66-1, précisant ainsi les cas de concentrations d'entreprises requérant une demande d'autorisation;
- la décision 25/54, conformément à l'article 66-3, a défini les opérations exemptées de l'obligation d'autorisation préalable ;
- la décision 26/54, suite à l'article 66-4, a déterminé dans quel cadre les entreprises ne relevant pas de la Haute Autorité doivent cependant lui fournir les renseignements nécessaires à l'application de l'article 66 pour des opérations susceptibles de produire l'effet visé à l'article 66-1.

Quelle a été, dans ce cadre juridique, l'action de la Haute Autorité ?

Au chapitre des concentrations (article 66), au 31 janvier 1967, sur 434 procédures engagées soit à la suite d'une demande d'autorisation soit d'office par la Haute Autorité et clôturées, 272 autorisations avaient été accordées intéressant pour l'essentiel l'activité sidérurgique, la plupart des autres cas ayant été considérés comme ne relevant pas de l'article 66. C'est dire que l'appréciation de la Haute Autorité a été très libérale. Elle a notamment favorisé la reconcentration des grands Konzerns charbon-acier de la Ruhr (65) si bien que, abstraction faite de la déconcentration des Vereinigte Stahlwerke (40 % du marché allemand) en six sociétés entre lesquelles d'ailleurs un mouvement de reconcentration est à l'œuvre (66) si tant est qu'elles aient été un temps parfaitement indépendantes, la part relative de chacun de ces six groupes dans la production allemande d'acier est demeurée à peu près constante. Ce faisant d'ailleurs, l'action de la

(65) « C.E.C.A. 1952-1962 », p. 369.

(66) Le fait même que sans liaison capitaliste apparente la « G.B.A.G. » et l'« August Thyssen » issues l'une et l'autre de la décartellisation des V.S.W. (Vereinigte Stahlwerke) ont le docteur Sohl respectivement comme président du Conseil et directeur général n'est-il pas significatif ?

Haute Autorité s'inscrivait dans un mouvement d'ensemble favorable depuis quelques années dans les pays de la Communauté à la concentration des entreprises en vue de leur donner une dimension suffisante plus conforme aux exigences de l'économie moderne et plus en rapport avec la dimension de leurs concurrents des pays tiers.

Dans cette perspective on regrettera cependant que la décision 25/67 (67), qui vise à élargir les possibilités d'exemption d'autorisation préalable offertes par la décision 25/54 et de ce fait atteste une prise de conscience des exigences ci-dessus évoquées, ne constitue pas un progrès plus décisif. Elle a certes reculé les limites à l'intérieur desquelles les concentrations ne sont pas soumises à autorisation préalable (10 Mt. pour le charbon) mais dans une trop faible mesure pour assurer une restructuration de l'industrie charbonnière et sidérurgique communautaire à l'échelle de ses concurrents extérieurs. Ne serait-il pas plus conforme aux impératifs de l'économie moderne que la concentration sans autorisation préalable devienne la règle quitte à être déclarée à la Haute Autorité et la nécessité d'une autorisation préalable, l'exception en vue d'éviter surtout des abus de position dominante. Le même esprit a empêché la Haute Autorité d'envisager la possibilité d'exempter d'autorisation préalable certaines concentrations entre producteurs de houille et producteurs d'acier comme entre producteurs de houille et négoce de gros en charbon. Pourtant ces liaisons sont patentes dans la réalité et d'autant plus souhaitables, s'agissant d'un négoce intégré au charbon, que les concurrents du charbon sont le plus souvent parfaitement intégrés jusqu'au stade de la distribution (65).

Ainsi, la Haute Autorité, tout en autorisant assez libéralement les concentrations, n'a cessé de manifester un attachement « quasi mystique », selon certains, à la lettre des articles 66 et 65.

En ce qui concerne les ententes, sur 274 procédures engagées et clôturées, au 31 juillet 1967, 73 autorisations étaient accordées, 7 interdictions prononcées et 170 cas rejetés comme ne tombant pas sous l'application de l'article 65.

C'est dans ce domaine, — notamment organismes communs d'achat et de vente et cartels de spécialisation — qu'a été centrée en matière charbonnière l'action de la Haute Autorité. Celle-ci ne pouvait éviter de tenir compte de la structure oligopolistique du marché qui favorise spontanément la concertation entre vendeurs. Sur le marché char-

(67) *Journal officiel*, n° 154 du 14 juillet 1967, p. 11.

(65) Certes le simple souci de s'aligner sur le concurrent le mieux intégré ne saurait à lui seul justifier l'intégration qui doit s'apprécier en elle-même et par rapport à ses effets sur le marché. Mais n'avons-nous pas montré par ailleurs que l'entente ou la concentration était un fait de nature dans l'économie énergétique ?

bonnier, l'entente était de règle dans tous les pays de la Communauté bien avant l'établissement du Marché Commun ; en Allemagne, le célèbre Comptoir de vente unique de la Ruhr (Deutsches Kohlen Verkauf ou D.K.V.) remontait à la fin du siècle dernier. Mais d'un autre côté, la Haute Autorité était conduite, pour respecter la lettre du traité et plus tard répondre aux suggestions de la Cour de Justice dans son arrêt du 18 mai 1962 (recours des Charbonnages de la Ruhr contre la décision 16/60 du 22 juin 1960 (66) de la Haute Autorité refusant la constitution d'un comptoir de vente unique) à préserver « un minimum de concurrence ». Pour concilier les exigences de l'économie charbonnière et celles du traité, la Haute Autorité a choisi de maintenir la fiction d'une interdiction du comptoir de vente unique qui dans la réalité n'en a pas moins continué d'exister par coordination discrète entre les six, les trois ou les deux comptoirs existants.

Il serait vain de passer en revue toutes les actions de pure forme de la Haute Autorité en ce domaine. Les autorisations d'organisation de vente en commun pour les petits bassins (Basse-Saxe, Aix-la-Chapelle, bassin de lignite d'Helmstedt) ne soulevèrent pas de difficultés. Trois grands problèmes préoccupèrent, en définitive, la Haute Autorité : les Comptoirs de vente de la Ruhr, Cobéchar et l'A.T.I.C. Nous en rappellerons sommairement les données.

Au traditionnel Comptoir unique de vente de la Ruhr (D.K.V.) furent substitués, le 17 mai 1952, six comptoirs réunis en un office commun, le Gemeinschafts-Organisation Ruhrkohle (Georg) puis le 1^{er} avril 1956, avec l'accord de la Haute Autorité, 3 comptoirs autonomes mais dotés d'organismes communs, notamment un bureau commun de réception et de répartition des commandes des gros consommateurs. Bien que la Haute Autorité ne se fit guère d'illusion sur la fiction de cette division qui, en fait, constituait un mécanisme unique de vente, elle rejetait par décision 16/60 du 22 juin 1960 la demande d'autorisation d'un comptoir unique présentée par les sociétés charbonnières de la Ruhr, au titre de l'article 65 § 2, qui invoquaient, comme justification de leur demande, la concurrence croissante des fuel-oils. Soutenue par la Cour de Justice (arrêt du 18 mai 1962), qui estimait elle aussi qu'un comptoir unique, eu égard à sa dimension (deux fois la production des Charbonnages de France) n'aurait pas laissé subsister un minimum de concurrence ou une dose de concurrence suffisante, la Haute Autorité autorisa pour 3 ans, le 20 mars 1963 (67), la formation de deux comptoirs de vente « Geitling » et « Präsident » sous des conditions en principe très strictes (indépendance des deux comptoirs, communication à la Haute

(66) *J.O. des Communautés* du 23 juillet 1960, p. 1028.

(67) Décisions 5 et 6/63. *J.O. des Communautés* du 10 avril 1963.

Autorité et autorisation préalable de la Haute Autorité pour les décisions importantes, contrôle etc.). Cette décision, frappée d'un recours en annulation par le Gouvernement des Pays-Bas, fut confirmée par la Cour de Justice (arrêt du 15 juillet 1964) qui, tout en reconnaissant que les exigences de rationalisation de la production et de la vente du produit — en l'occurrence le charbon — soumis à la concurrence des fuel-oils prévalent sur la sauvegarde d'un degré élevé de concurrence entre les entreprises qui se trouvent en difficulté, affirme que cela ne doit pas comporter l'élimination de toute concurrence sur le marché du charbon, d'où la nécessité de deux comptoirs dont chacun était à l'échelle des autres unités européennes.

Le Comptoir belge des Charbons, Cobéchar, fut également autorisé, eu égard au fait que quelques dissidents (30 % de la production belge) l'empêchaient de dicter les prix et que son volume de vente ne dépassait pas celui d'autres organismes équivalents du Marché Commun.

Quant à l'Association Technique de l'Importation Charbonnière, A.T.I.C., pour la France, ses attributions furent modifiées pour tenir compte de la réglementation de la C.E.C.A. Aux termes d'un décret du 14 janvier 1957 « le groupement est tenu de réaliser comme commissionnaire ou mandataire les ordres portant sur les charbons « originaires et en provenance des pays de la C.E.C.A. ». Il ne joue donc plus le rôle d'arbitre mais centralise seulement les demandes des acheteurs. Pour tenir compte de nouvelles observations de la Haute-Autorité le décret du 14 février 1961 confirme sa mission mais seulement en tant que mandataire (68). En même temps était levée l'interdiction de l'accès des utilisateurs français au négoce non français de la Communauté.

La Haute Autorité a elle-même reconnu devant le Parlement la difficulté, sinon l'impossibilité, de dégager en matière d'ententes et de concentrations un critère précis d'action. La plupart des ententes et des concentrations comportent tout à la fois des éléments positifs de rationalisation et d'amélioration de la productivité conformes aux nécessités de l'économie moderne et à la philosophie de progrès de nos sociétés, et des risques pour la concurrence. Il y a une contradiction qui n'a jamais été réduite entre l'évolution naturelle des structures de production et de distribution de l'industrie lourde vers les ententes et les concentrations et le fait que cette évolution peut limiter le jeu de la règle essentielle de l'économie de marché qu'est la concurrence. Le critère de « minimum de concurrence » dégagé par la Cour et adopté par la Haute Autorité ne résout pas la contradiction

(68) Tandis que le commissionnaire agit au nom d'autrui pour son propre compte, le mandataire agit au nom et pour le compte d'autrui.

quand il conduit à refuser l'autorisation sous prétexte que la nouvelle dimension de l'entreprise, résultant de l'entente ou de la concentration, dépasse sur le marché celle de ses concurrents charbonniers. Il ne serait valable que si la notion de concurrence était comprise dans un sens plus large pour couvrir l'ensemble du marché concurrentiel, c'est-à-dire en l'occurrence l'ensemble du marché de l'énergie. Ainsi la référence à la dimension des sociétés pétrolières internationales, dont les filiales sont directement concurrentes de l'industrie charbonnière communautaire, aurait permis de promouvoir n'importe quelle entente ou concentration dans le domaine charbonnier. Mais la Haute Autorité s'est pratiquement toujours refusée à une démarche de ce genre pour s'en tenir à la lettre du traité (69).

D. — LES PRIX ET LA TRANSPARENCE DU MARCHÉ.

1. — *La finalité.*

Le marché doit être transparent ; dans l'organisation de la concurrence voulue par le traité de Paris, c'est en quelque sorte la règle d'or sans laquelle le Marché Commun du charbon ne saurait être qu'un champ de bataille ouvert aux affrontements des puissances économiques dans des conditions de compétition parfaitement anarchiques. Il s'agit de rendre transparent à chaque producteur et à chaque consommateur l'ensemble du marché charbonnier pour permettre à chacun de fixer sa ligne de conduite, en pleine connaissance de cause, sans avoir à redouter ou à subir les effets de pratiques restrictives (70) ou discriminatoires et ceci grâce à la double obligation de publier préalablement les barèmes de prix de vente départ et les tarifs de transport et de les respecter à l'exception près des alignements de prix sur la concurrence (cf. plus loin).

La publicité préalable et le respect des prix de barèmes assurent chaque utilisateur qu'il ne sera pas discriminé (même prix à tous les utilisateurs placés dans des conditions comparables), ils l'assurent en outre qu'il pourra à chaque instant choisir la meilleure source d'approvisionnement en qualité et en prix. Réciproquement sont condamnées les discriminations exercées par les acheteurs (article 63-1) à l'égard des producteurs. Ceux-ci enfin, grâce à la même publication et à la

(69) On signalera cependant pour mémoire la tentative de révision de l'article 65 entreprise par la Haute Autorité en 1961 après l'éclatement de la crise charbonnière pour faciliter l'adaptation structurelle de l'industrie houillère aux nouvelles conditions du marché, tentative jugée irréalisable par la Cour de Justice dans le cadre de la procédure fixée à l'article 95 du Traité de Paris.

(70) La Haute Autorité elle-même a souligné opportunément que la réglementation concernant les pratiques restrictives (ententes) pourrait être appliquée avec d'autant plus de souplesse que serait rigoureusement assurée la transparence du marché.

connaissance des prix qu'elle permet, pourront en tout temps pratiquer des alignements et établir ou modifier leurs barèmes de prix pour conserver, acquérir ou abandonner en connaissance de cause tel client à la frontière de leur marché. Autrement dit ils seront pleinement en mesure « d'apprécier sur la base de quel point, appelé à « constituer le centre de gravité de leur marché, leur barème doit « être établi » (71).

Cette transparence est tout spécialement nécessaire pour éliminer les guerres de prix ruineuses et donc stabiliser les marchés dans une industrie lourde à production diversifiée et rigide comme l'industrie charbonnière. Sa signification profonde est d'apporter une contribution essentielle à la recherche efficace d'un optimum économique (72). Dans cette perspective sa nécessité est encore plus impérieuse s'agissant d'un marché où s'affrontent des formes d'énergie à caractéristiques très différentes. Il faudra s'en souvenir au moment de la fusion des traités. Il est exclu que le minimum d'ordre requis par le fonctionnement du Marché Commun de l'énergie puisse être obtenu sans que soient étendues à toutes les formes d'énergie les règles de transparence établies par le traité de Paris.

2. — *Le dispositif du traité et sa mise en œuvre par la Haute Autorité.*

C'est sur la base des principes énoncés par les articles 3 b, 3 c et 4 b que les articles 60 § 1 et 63, § 1 interdisent les pratiques déloyales de concurrence ainsi que les pratiques discriminatoires. Il appartient à la Haute Autorité de compléter et de préciser, en tant que de besoin, ces dispositions du traité.

Une première décision de la Haute Autorité intervient dès le 2 mai 1953 (73), qui précise l'obligation de non-discrimination et de concurrence loyale en définissant les pratiques interdites par l'article 60 § 1 (74).

(71) « La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », rapport de la délégation française, p. 109.

(72) Les sidérurgistes de la Communauté n'ignorent pas ce qu'il en a coûté à leur industrie de transgresser dans une large mesure cette obligation.

(73) Décision 30/53 (J.O. de la Communauté du 4 mai 1953).

(74) — Ce sont d'une manière générale les minorations ou majorations par rapport aux conditions de barème sous réserve des alignements ou des primes de quantité ou de fidélité (décision 4/53).

— C'est, en cas d'alignement, l'application de prix effectifs rendus inférieurs à ceux du concurrent sur lequel on s'aligne.

— C'est l'octroi de délais de paiement plus favorables que ceux prévus au barème, l'inclusion dans les prix de vente d'impôts ou taxes dont le vendeur est exonéré.

— Ce sont les conditions de vente différentes suivant la nationalité de l'acheteur.

Quelques mois après, le 7 janvier 1954, une nouvelle décision (75) modifie la précédente et, considérant que les infractions aux règles de publicité des prix peuvent ne pas constituer par elles-mêmes des infractions aux règles de non-discrimination, spécifie que la non-discrimination résulte de l'application par le vendeur de conditions différentes à des transactions comparables entre elles.

Il importe de souligner que n'étaient assujetties à cette réglementation que les entreprises de production ou les intermédiaires dépendant d'elle directement (agents directs, organisations de vente, commissionnaires) ; autrement dit les négociants indépendants y échappaient comme ils échappaient à l'obligation de publier et de respecter des barèmes de prix. Or il apparut très vite que les discriminations éliminées au stade des prix départ pouvaient resurgir au stade des prix de négoce si celui-ci était exonéré des règles strictes pesant sur les producteurs. La conséquence en était d'autant plus grave que les structures de commercialisation étaient plus ou moins intégrées à la production selon les pays de la Communauté. Après 10 ans de réflexion, le 11 décembre 1963, (76) la Haute Autorité, reconnaissant l'imprécision de la décision 30/53 à cet égard, cherche à la compléter par référence à l'article 63-2 du traité en précisant que les organisations de vente visées sont les organisations de vente en commun et les entreprises de distribution dont la gestion dépend d'une entreprise de production. Il est dit également (articles 8 et 9 modifiés) que les entreprises et leurs organisations de vente, sous peine d'être rendues responsables des infractions, doivent obliger les intermédiaires vendant au nom et pour le compte des entreprises (agents, employés, représentants), et en leur propre nom mais toujours pour le compte des mêmes entreprises (commissionnaires, consignataires), à se conformer à l'interdiction de pratiques discriminatoires et au surplus à appliquer les barèmes et conditions de vente. Les acheteurs eux-mêmes (négociants indépendants) semblent, au titre de l'article 9, être tenus aussi aux mêmes obligations mais seulement en ce qui concerne les pratiques restrictives et non en ce qui concerne les barèmes et conditions de vente.

Enfin, l'article 3 de cette décision (19/63) fait de la concurrence effective une condition *sine qua non* des alignements tant sur les prix des concurrents de la Communauté que sur ceux des concurrents extérieurs à la Communauté.

On peut s'interroger sur la portée de cette décision. Les entreprises de production ont soutenu, avec juste raison, qu'elles n'avaient aucun moyen juridique d'imposer leurs propres obligations aux négociants libres. D'ailleurs était-il bien cohérent de vouloir soumettre

(75) 1/54 (*Journal officiel* du 13 janvier 1954).

(76) Décision 19/63 (*Journal officiel des Communautés* du 24 décembre 1963).

le négoce libre à l'obligation de non-discrimination sans pour autant lui imposer la publication préalable et le respect des prix et conditions de vente. Bien que le recours de la Sidérurgie française contre les décisions 19, 20 et 21/63 (77) ait été rejeté par la Cour de Justice (78), il reste vrai que la Haute Autorité semble ignorer les conséquences discriminatoires de ces décisions touchant la transparence du marché qui, valables dans leur inspiration, présentent le défaut de ne concerner qu'une partie du négoce (celui intégré à la production) au profit ou au détriment de l'autre. La transparence du marché requiert que les obligations qui en découlent soient imposées par la Haute Autorité aussi bien au négoce intégré qu'au négoce indépendant. N'est-ce pas d'ailleurs le sens profond des dispositions de l'article 63, § 2 et surtout § 3 ?

C'est, nous l'avons dit, pour satisfaire aux fins énoncées par l'article 60, § 1 que l'article 60 § 2 a) prévoit la publication de barèmes. Une décision de la Haute Autorité du 12 février 1953 (79) a précisé l'étendue de cette obligation en fixant les conditions de publicité des barèmes de prix et conditions de vente. Elle a été modifiée par une décision du 11 décembre 1963 (80) pour tenir compte des modifications apportées à la décision 30/53 par la décision 19/63. Les critiques faites à la décision 30/53 modifiée valent également pour la décision 4/53 modifiée dont l'objet est précisément d'imposer à certains et non à d'autres (négociants charbonniers indépendants) les obligations en matière de publicité des barèmes et des conditions de vente. On notera enfin, dans un autre ordre d'idées, que la décision 4/53 a été également modifiée par la décision 19/67 (81).

Enfin, l'article 60 § 2 b) règle le problème des modes de cotation et des alignements. Il s'agit d'une pratique autorisée par le traité dans des conditions strictes pour éviter un déplacement trop brutal des frontières de marché qui existaient lors de l'ouverture du Marché Commun et donner à chaque bassin une certaine souplesse dans sa

(77) J.O. des Communautés, n° 187 du 24 décembre 1963.

(78) Arrêt du 8 juillet 1965. Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1965, volume XI-8.

(79) Décision 4/53 (*Journal officiel* du 12 février 1953).

(80) Décision 22/63 (*Journal officiel* du 24 décembre 1963).

(81) *Journal officiel* du 24 juin 1967. Cette décision a porté de 5 à 10 jours le délai prévu entre le dépôt à Luxembourg des modifications de barèmes de prix et des conditions de vente et leur mise en application pour les charbons domestiques et confère à la Haute Autorité le droit de prolonger ce délai de 15 jours si elle juge opportun d'apprécier le bien-fondé et les conséquences de ces modifications au regard notamment de la décision 3/65. Une fois encore prisonnière de la lettre du Traité, la Haute Autorité cherche à conjurer les baisses unilatérales de prix, qu'impose aux producteurs la crise d'écoulement du charbon pour éviter un stockage trop coûteux, en resserrant les contraintes plutôt que de s'attaquer à la racine du mal : l'excès d'offre consécutif à la position dominante des produits pétroliers sur le marché communautaire.

stratégie de vente. Le caractère limité et défensif de l'alignement résulte de toutes les dispositions qui l'ont mis en œuvre. C'est d'abord la décision 3/53 qui formule une interdiction de principe des rabais sous réserve du § 24 alinéa 3 a) (alignements et prix de zone) et du § 26-2 c) (mécanisme de péréquation pour la Belgique) de la Convention relative aux dispositions transitoires.

De fait, des prix de zone ont été autorisés au cours de la période transitoire de 1953 à 1958 qui « remplaçaient par un alignement limité » et contrôlé par la Haute Autorité la pratique de l'alignement général prévue par l'article 60 § 2 b) du traité et suspendue par la « Haute Autorité jusqu'en 1958 en cas de concurrence entre producteurs de la Communauté en raison des perturbations qu'elle aurait pu introduire sur le marché » (82). Seul fut permis, dès le début du Marché Commun l'alignement sur les prix des charbons importés des pays tiers à condition qu'il y ait concurrence effective.

Le 1^{er} avril 1958, la Haute Autorité substitue aux prix de zone un régime général d'alignement que définit la décision 3/58 (83). Le droit d'alignement y est assorti de limitations strictes: la vente par alignement ne doit pas dépasser 20 % du tonnage écoulé l'année précédente et dans chaque région de vente le montant des tonnages écoulés l'année antérieure. En raison de la difficulté du contrôle des coûts de transport effectifs, l'alignement n'est pas admis pour les ventes effectuées par camions. C'est dire l'importance que revêt la publication préalable des prix de transport sous forme de tarifs pour assurer l'exercice de l'alignement dans des conditions satisfaisantes (cf. page 373).

En prenant cette décision, de nature à favoriser la flexibilité des prix à la baisse, la Haute Autorité pensait sans doute aider l'industrie charbonnière à mieux supporter le choc de la concurrence des produits pétroliers. En fait, les sacrifices de prix consentis à ce titre par les Houillères ne pouvaient que prolonger leur agonie sans faire disparaître la cause du mal. En ce sens, la tentative de la Haute Autorité, dans les années 1964-1965, de modifier dans un sens plus libéral le régime de l'alignement était aussi vaine. Dans les conditions actuelles, un tel assouplissement (intensification des alignements), même s'il est souhaité par certains producteurs, aurait pour effet essentiel d'accroître au détriment du seul charbon le désordre qui règne sur le marché de l'énergie.

Nous ne mentionnons que pour mémoire les effets en matière d'alignement de la décision 19/63, article 3, qui impose aux entreprises, en cas d'alignement sur un concurrent de la Communauté, la

(82) VI^e Rapport général de la Haute Autorité, p. 26.

(83) Décision du 18 mars 1958 (*Journal officiel* du 29 mars 1958).

preuve de certains éléments de fait (prix rendus plus avantageux du concurrent, calcul correct du prix d'alignement) et, en cas d'alignement sur des entreprises extérieures à la Communauté, la preuve d'une concurrence effective.

Au total, la transparence du marché, si bénéfique qu'elle puisse apparaître dans son principe, ne peut avoir son plein effet que si certaines conditions pratiques sont réalisées. A cet égard, la réglementation édictée par la C.E.C.A. et par la Haute Autorité souffre de quatre vices essentiels.

- Le négoce indépendant en est exclu. Pour éviter les discriminations entre producteurs, selon qu'ils disposaient ou non de circuits de distribution intégrés, on a imposé aux intermédiaires intégrés les mêmes obligations qu'aux producteurs, ressuscitant ainsi au stade du négoce une nouvelle discrimination.
- Les produits charbonniers importés qui ont joué et jouent encore un rôle non négligeable dans le déséquilibre permanent du marché en ont également été exonérés. Dans ces conditions, on peut se demander comment les producteurs de la Communauté qui désireraient s'aligner sur leurs concurrents des pays tiers pourraient faire la preuve d'une concurrence effective (article 3 de la décision 19/63) alors même que les offres des entreprises extérieures ne leur sont pas en principe connues ou ne leur sont connues qu'*a posteriori*, ce qui enlève toute efficacité à la pratique de l'alignement.
- Surtout la Haute Autorité n'a jamais pu imposer la transparence en prix rendu faute d'avoir réussi à assurer une publicité satisfaisante des tarifs ou prix de transport ; mais l'importance de cette question justifie que nous la traitions dans une rubrique séparée.
- Il reste enfin que la transparence du marché perdait toute signification dès lors qu'elle était limitée au marché charbonnier. Elle constituait même une facilité supplémentaire offerte à l'industrie pétrolière concurrente qui, connaissant parfaitement la stratégie de prix des charbonniers, pouvait y adapter la sienne en toute liberté pour enlever au charbon tel ou tel marché convoité. L'extension à l'ensemble du marché de l'énergie des règles de transparence, appliquées tant bien que mal au marché charbonnier, est une des questions essentielles qu'auront à régler les rédacteurs du futur traité unique (cf. chapitre sur la fusion des traités).

E. — LES TRANSPORTS ET L'ÉCONOMIE CHARBONNIÈRE

1. — *L'importance des transports dans la compétition.*

Les problèmes de transport revêtent une importance particulière dans l'économie charbonnière dans la mesure où les prix rendus du

charbon intègre, comme nous l'avons vu (cf. page 130), une forte proportion de frais de transport. Ainsi les différences de moyens et de prix de transport, d'un bassin à l'autre, sont un élément décisif de la compétition. Si ces moyens et ces prix de transport sont relativement homogènes et que les prix reflètent correctement les coûts, chaque bassin jouit en principe d'une protection géographique satisfaisante dans sa zone d'écoulement, ce qui constitue un facteur important de la stabilité du marché (84) ; s'ils accusent au contraire de fortes disparités tenant soit à des raisons naturelles (infrastructures), soit à des raisons artificielles (historiques ou politiques), le bassin charbonnier le mieux placé au point de vue des transports jouit d'un avantage décisif dans la compétition dans la limite de ses possibilités d'écoulement. Il est évident que des écarts de prix (p. 148 et suiv.) comme on en constate couramment dans la Communauté selon les moyens de transport et les pays (parfois pour le même moyen de transport selon les pays), sont de nature à perturber le bon fonctionnement du Marché Commun.

Le même problème se pose avec une acuité plus grande depuis que le charbon communautaire n'est plus seul maître de l'énergie mais y est soumis à la concurrence très vive d'autres produits dont les coûts de transport (par moyens spécifiques ou non), ramenés à la tonne équivalent charbon par kilomètre, sont en règle générale 6 à 10 fois inférieurs à ceux du charbon communautaire. Pour ne citer que deux exemples, il en coûte moins cher de transporter une tonne de charbon de Hampton Roads (côte Est des Etats-Unis) au Havre (5.500 km) que des Houillères du Bassin de Lorraine à Paris (408 km) et même des Houillères du Bassin du Nord à Paris (220 km). Le

(84) « Si le système de transport est parfait, c'est-à-dire s'il est d'une part « doté d'infrastructures et d'organisations aboutissant au coût global minimum pour « la collectivité, et si d'autre part les prix facturés correspondent au prix de « revient du transport pour la collectivité, les prix de transport reflètent ce que « l'on peut appeler l'éloignement économique naturel entre les points de pro- « duction et de consommation, cet éloignement économique naturel tenant évi- « demment compte de la distance géographique, mais aussi de la difficulté plus « ou moins grande du parcours.

« Cette influence naturelle des transports sur le marché des produits, qu'il « n'est au pouvoir d'aucune institution de supprimer, s'exerce essentiellement « en faveur des producteurs proches par rapport aux producteurs éloignés.

« C'est ce que l'on appelle la "protection géographique", car elle donne « une position compétitive plus forte à un producteur dans un certain rayon rap- « proché, constituant sa zone naturelle de vente...

« L'importance de la protection géographique pour l'obtention d'un marché « stable a fait l'objet d'études détaillées de M. Jacques DESROUSSEAUX, directeur « général adjoint des Charbonnages de France, qui a conclu qu'elle était presque « entièrement responsable de la stabilité du marché, c'est-à-dire de la possibilité « pratique d'y faire régner la concurrence. » « Problèmes de transport de la C.E.C.A. » par Roger HUTTER, Centre international d'Etudes et de Recherches européennes, cours 1965, pp. 16 et 17.

coût du transport d'une tonne équivalent charbon de pétrole du Moyen-Orient à Paris (plus de 11.000 km), n'est pas sensiblement plus élevé que celui d'une tonne de charbon des Houillères du Bassin du Nord ou de Lorraine à Paris. Sur un marché aussi peu protégé que celui de l'énergie, il était inévitable qu'un tel rétrécissement du champ de la protection géographique n'apportât des perturbations profondes. Mais on peut se demander si une politique plus cohérente n'eût pas été de nature à en atténuer les effets au bénéfice de l'économie entière. Dans le cadre même d'une politique de libre échange avec le monde extérieur, était-il bien cohérent pour un gouvernement de soumettre sa production nationale à la compétition internationale sans lui offrir tous les moyens de riposte, c'est-à-dire toutes les chances sous forme notamment de prix de transport reflétant des coûts réels et d'aménagement des infrastructures de nature à abaisser ces coûts ? Face à des concurrents, dotés des moyens de transport les plus économiques, dont les prix reflètent de surcroît assez souvent des coûts marginaux (proportionnels) (85), le fait que les charbons, dans certains pays de la Communauté, supportent des surprix de transport notoires par rapport aux coûts totaux a pour effet direct de réduire encore l'avantage de leur localisation par rapport au marché. C'est sur un point particulier retrouver un problème plus général : un pays peut-il s'ouvrir sans restriction à la compétition internationale sans avoir promu toutes les réformes de structure susceptibles de mettre son économie en état de supporter cette compétition ? En ce sens, l'ancienne Commission de Bruxelles, avant de disparaître, s'est demandée si les concessions sur le plan industriel, consenties par les Européens dans la négociation Kennedy, n'ont pas dépassé leurs possibilités dans l'état des structures actuelles de leur économie industrielle.

Quoiqu'il en soit, le traité de la C.E.C.A. dans son domaine particulier, comme plus tard celui de la C.E.E. pour l'ensemble de l'activité économique, ne pouvaient ignorer les **problèmes de transport** qui jouent un tel rôle dans la compétition pour élargir ou supprimer les frontières de marché de chaque unité de production. Sur un plan très général, chacun est à même de constater aujourd'hui l'importance des relativités de prix de transport, quelles qu'en soient les causes voulues ou subies, dans la redistribution géographique de l'activité économique et partant dans l'aménagement (sinon le déménagement) du territoire, préoccupation essentielle pourtant de certains gouvernements.

Ceci étant, une étude exhaustive des problèmes de transport ne relève ni de notre propos ni de notre compétence. Aussi nous borne-

(85) C'est-à-dire les frais fixes compte non tenu des amortissements.

rons-nous, dans la perspective qui est la nôtre, à évoquer deux questions essentielles qui sont loin d'être résolues :

- celle de la connaissance des prix de transport, c'est-à-dire celle de la publicité des prix de transport en relation avec la philosophie économique de non-discrimination et de transparence du marché du traité de Paris ;
- celle de la formation des prix de transport — les deux termes du choix étant la liberté des prix ou la tarification obligatoire à fourchettes plus ou moins larges selon les produits — qui relève plus directement du traité de Rome et de la politique commune des transports.

En principe ces deux questions « sont nettement distinctes » comme l'a souligné M. Roger Hutter, directeur adjoint de la S.N.C.F. (86). Il n'empêche que « la création de tarifs à fourchettes et la publicité des prix de transport sont en général préconisées simultanément par les tenants de l'organisation du marché des transports » et qu'à l'inverse, le plus souvent, les tenants de la liberté des prix, autres que les théoriciens, sont en même temps partisans de la non-publicité préalable des prix c'est-à-dire de l'opacité du marché tout en revendiquant — ce qui constitue une bien curieuse contradiction — la neutralité des transports.

L'expérience communautaire des 15 dernières années a d'ailleurs surabondamment montré qu'il était difficile, sinon impossible, de trouver une solution satisfaisante au problème de la publicité des prix sans que soit résolu dans le sens d'une tarification obligatoire plutôt que d'une liberté totale le problème de la formation des prix.

2. — Les transports et la C.E.C.A. (87).

Sans doute en raison même de l'intégration partielle qu'il réalisait, le traité de Paris ne pouvait-il donner à la Haute Autorité les

(86) « C'est ainsi que de nombreux esprits accepteraient assez volontiers que « les prix d'application à l'intérieur du tarif à fourchettes ne soient pas publiés, « et soient seulement soumis à une surveillance *a posteriori* par une autorité de « contrôle. Ils estiment en effet que la publication *a posteriori* de prix occasionnels, qui ne constituent pas un engagement du transporteur pour une « période déterminée, est pratiquement sans intérêt pour le jeu de l'article 60 « du Traité et pour la stabilité du marché des transports.

« En revanche, d'autres esprits, moins préoccupés de considérations réalistes « mais plus imprégnés de théorie économique — il s'agit du Collège d'experts « indépendants présidé par M. Allais — ont exprimé une opinion très réservée « vis-à-vis des tarifs à fourchettes, auxquels ils reprochent de créer une rigidité « nuisible des prix, tout en se prononçant très fermement pour la transparence « totale du marché, indispensable à la complète information des agents économiques intéressés » pp. 71 et 72, *opus* déjà cité.

(87) Sur cette question on se référera utilement à l'exposé de M. Roger Hutter, « Les problèmes de transport de la C.E.C.A. », *opus* déjà cité. Cf. aussi M. BLANCHET,

pleins pouvoirs pour réglementer à sa guise le problème des transports ; le dernier alinéa de l'article 70 lève toute équivoque à cet égard : « la politique commerciale des transports, notamment l'établissement et la modification des prix et conditions de transport de toute nature, ainsi que les aménagements de prix de transport tendant à assurer l'équilibre financier des entreprises de transport, restent soumis aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des Etats-membres ; il en est de même pour les mesures de coordination ou de concurrence entre les divers modes de transport ou entre les diverses voies d'acheminement. » Toutefois il est assorti d'une réserve liminaire importante : « sous réserve des dispositions du présent article ainsi que des autres dispositions du présent traité », qui impose à l'action des Etats des limites strictes et confère en revanche à la Haute Autorité une compétence étendue pour faire respecter dans le domaine particulier des transports les obligations du traité.

C'est à la lumière de la philosophie économique générale du traité de Paris, exprimée par ses articles fondamentaux, qu'il convient d'apprécier la signification et la portée des dispositions particulières qu'il a édictées en matière de transport (88) avant même de rechercher si leur mise en œuvre était compatible avec le pouvoir quasi-souverain, reconnu d'autre part aux Etats en matière d'établissement des prix de transport. Au plan économique, ne serait-il pas d'ailleurs tout-à-fait incohérent d'exonérer les transports, dont le rôle décisif dans la structure et le fonctionnement du Marché Commun n'est plus à démontrer, des obligations fondamentales du traité ?

a) *Le cadre juridique.*

Dès son article 2 les transports sont implicitement concernés par le traité de Paris. On chercherait vainement à apprécier correctement « la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé » autrement que par référence au marché, c'est-à-dire aux différents points d'utilisation des produits ; il importe donc que les prix de transport reflètent les coûts ou tout au moins ne s'en écartent pas de trop si l'on veut aboutir à une répartition de la

« Dix ans d'application du Traité de la C.E.C.A. à l'industrie charbonnière », cours 1964 au Centre international d'Etudes et de Recherches européennes.

(88) « A cet égard les objectifs fondamentaux du Marché Commun, fixés par les articles 2 à 5, revêtent une importance particulière puisque selon la jurisprudence de la Cour de Justice ils doivent toujours être respectés par une disposition particulière et que, lorsqu'ils sont repris ou réglementés en d'autres dispositions du Traité, les textes se rapportant à une même disposition doivent être considérés dans leur ensemble et simultanément appliqués. » M. BLANCHET, *opus* cité d'après les arrêts des 21 et 26 juin 1958, Recueil de jurisprudence, volume IV, pp. 242, 288, 382, 417, 454 et 491.

production effectivement rationnelle. Dans le cas contraire certains producteurs seraient inévitablement discriminés. Il importe aussi à la réalisation spontanée de cette répartition optimale par le jeu du marché que le consommateur soit libre de son choix et donc qu'il puisse connaître, à chaque instant, les données de ce choix (prix rendu, c'est-à-dire prix départ + prix des transports des différents produits).

De même l'égal accès aux sources de production, qui doit être assuré selon l'article 3 *b* à tous les utilisateurs placés dans des conditions comparables, suppose en principe non seulement la fixation par les producteurs de prix départ identiques pour chaque catégorie de marchandises mais aussi la fixation de prix de transport non discriminatoires.

C'est ce qu'exprime explicitement l'article 4 *b* qui condamne « toutes » mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en ce qui « concerne les conditions de prix ou de livraison et les *tarifs de transport* ». Dans le même sens, l'article 4 *c* qui interdit « les subventions » ou aides accordées par les Etats ou les charges spéciales... » ne pouvait recevoir en matière de transport qu'une application limitée comme fondement de l'interdiction de principe des tarifs de soutien.

Il serait vain que la philosophie de non-discrimination et de transparence du traité, inspirée par un souci parfaitement justifié d'optimum économique, fût explicitée (article 60) et mise en œuvre par la Haute Autorité en ce qui concerne les prix départ (cf. p. 363 et suiv.) si elle ne s'étendait au domaine des transports. Il existe en conséquence une relation étroite et une concordance profonde entre les dispositions de l'article 60 et celles de l'article 70. La connaissance préalable des prix rendus des producteurs concurrents est aussi nécessaire à chaque producteur pour établir ses barèmes et pratiquer l'alignement qu'elle l'est à chaque consommateur pour exercer son choix au mieux de ses intérêts. La transparence du marché en prix départ perdrait toute signification et toute efficacité si elle ne s'accompagnait d'une transparence du marché en prix rendu, c'est-à-dire au stade de la concurrence effective.

N'est-ce pas au demeurant le sens non équivoque de l'article 70 alinéa 1^{er} qui dispose : « il est reconnu que l'établissement du Marché Commun rend nécessaire *l'application de tarifs de transport* du charbon et de l'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables », réplique pure et simple et prolongement logique pour le transport de l'article 60, § 1^{er} et de la décision 30/53 (cf. page 364). Le fait que « cet alinéa aurait été ajouté, à une phase relativement avancée des » négociations, afin de créer un rapport logique entre les principes

« généraux édictés par l'article 4 et les clauses plus précises figurant « dans les alinéas suivants de l'article » (89) n'enlève rien, bien au contraire, à la valeur normative du principe qu'il pose.

Sont interdites en conséquence, au titre de l'alinéa 2 de l'article 70 (90) les discriminations suivant la nationalité (réplique de l'article 60, 1. dernière phrase du 3^e alinéa) ce qui n'exclut pas bien évidemment les autres discriminations et en particulier la discrimination fondamentale qui, selon M. Hutter, consiste à substituer à la différence naturelle des frais de transport selon les courants d'échanges, tenant à l'infrastructure, à la distance et à la nature de l'itinéraire, une différence artificielle assurant un traitement préférentiel à certains courants d'échanges. Cela signifie que la recherche de l'optimum dans le cadre du marché n'exige pas seulement que les transporteurs traitent de manière comparable les usagers placés dans des conditions comparables. Elle suppose aussi que les prix de transport s'établissent au niveau des coûts pour chaque mode de transport, c'est-à-dire que les prix pratiqués reflètent les différences qui tiennent à la nature des choses à l'exclusion des différences artificielles qui tiennent à la volonté politique des Etats. Mais c'est là une tâche d'harmonisation des prix de transport que la Haute Autorité n'avait pas directement compétence pour réaliser dans le cadre d'une intégration partielle et qui, même dans le cadre de l'intégration économique d'ensemble que se propose le traité de Rome, pose encore au stade actuel de multiples problèmes non résolus.

Quoi qu'il en soit et bien que le lien entre l'alinéa 3 de l'article 70 (91) et les deux alinéas précédents ne soit pas aussi explicitement affirmé par le traité que celui entre l'article 60 § 1 et l'article 60 § 2 (« aux fins énoncées ci-dessus »...) il est, par référence au contexte évoqué ci-dessus, manifeste. Le mot et la notion de tarif (alinéa 1 de l'article 70) sont inséparables de la notion de publication qui leur donne l'essentiel de leur signification. S'il est reconnu que l'établissement du Marché Commun rend nécessaire l'application de tarifs de transport, c'est donc que tous les transports doivent être facturés

(89) R. HUTTER, *op. cit.*, p. 9.

(90) « Sont notamment interdites, pour le trafic entre les Etats membres, les « discriminations, dans les prix et conditions de transport de toute nature, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits. La suppression de ces « discriminations comporte en particulier l'obligation d'appliquer aux transports « de charbon et d'acier, en provenance ou à destination d'un autre pays de la « Communauté, les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports intérieurs de la même marchandise, lorsque celle-ci emprunte « le même parcours. »

(91) « Les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués « aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque Etat membre et « entre les Etats membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute « Autorité. »

d'après les tarifs, c'est-à-dire des prix publiés connus de tous. A défaut d'une telle interprétation, la transparence du Marché Commun voulue par l'ensemble des dispositions du traité serait vide de sens (92) et le principe de non-discrimination privé de tout effet pratique.

Le contexte lui-même du 1^{er} alinéa de l'article 70 confirme à l'évidence cette interprétation : ce ne sont pas les transporteurs qui ont à offrir des conditions de prix comparables mais les tarifs eux-mêmes. Une telle pratique ne peut pas se concevoir en l'absence de barèmes pré-établis obligatoires et publiés, c'est-à-dire en l'absence de tarifs.

Si l'équivoque est née, c'est à cause du membre de phrase « ou portés à la connaissance de la Haute Autorité » introduit aux dernières heures de la rédaction du traité à la demande du Gouvernement néerlandais. Celui-ci cherchait ainsi à se soustraire à l'obligation de publication intégrale et préalable de tous les tarifs qu'il jugeait incompatible à juste titre avec la poursuite de l'exploitation de sa position dominante sur le marché important des transports sur le Rhin. Pour autant le 1^{er} alinéa de l'article 70 n'était pas modifié ni sa valeur contraignante réduite.

De cette interprétation, le § 10 de la convention annexe apporterait une confirmation plus qu'un démenti, qu'il s'agisse du 1^o) ou du 2^o) explicitant l'article 70 (suppression en trafic international de toute discrimination et établissement de tarifs directs internationaux) ou même des dispositions du 3^o) (harmonisation des prix et conditions de transport) restées pratiquement inappliquées malgré ou en raison même de leur nouveauté et de leur portée. Il apparaît en effet que si l'application de tarifs n'est pas une condition suffisante, elle est tout au moins une condition nécessaire à tout effort d'harmonisation.

Enfin l'appréciation de la licéité de certains tarifs de soutien (article 70, alinéa 4) et des tarifs de concurrence n'implique-t-elle pas une connaissance préalable des prix de transport ? A supposer même que l'interdiction de principe qui frappe les tarifs de soutien soit levée dans l'intérêt général, comme ce fut le cas bien des fois (93), pour rétablir par un allègement des charges de transport la compétitivité d'entreprises dont la production est jugée nécessaire à la satisfaction des besoins, comment apprécier la mesure de l'aide à apporter si les prix

(92) *Op. cit.*, p. 37, HUTTER : « Du point de vue de la théorie économique, il est hors de doute que la transparence du marché est une condition nécessaire pour un fonctionnement rationnel et efficace du système des prix, car l'allocation optimum des ressources postule que tous les agents économiques en concurrence sur le marché puissent lever leurs options avec une parfaite information sur les prix pratiqués. »

(93) Cf. Décisions de la Haute Autorité du 9-2-58 (J.O. C.E.C.A. du 3-3-58) confirmées par les arrêts de la Cour de Justice du 20 mai et du 10 juillet 1960 (Recueil de jurisprudence, VI, pp. 367, 469, 501 et 573).

de transport des différentes entreprises productrices ne sont pas connus ? D'autre part la licéité des tarifs de concurrence réelle ou potentielle n'a été reconnue par la Haute Autorité par les décisions citées en note (93), page 375, qu'à condition que ces tarifs, dits aussi « als ob », réalisent la parité, même en cas de concurrence potentielle, avec le prix du mode de transport concurrent. Or, « dans le cas où « le transport concurrent opère sur la base de contrats secrets, « variables ou de longue durée, la reconnaissance précise de la licéité « d'un tarif de concurrence soulève des difficultés » (94). L'appréciation de la licéité, dans ce cas aussi, est donc subordonnée à la connaissance préalable du montant des frêts du mode de transport concurrent.

Telles sont les dispositions essentielles du traité de la C.E.C.A. en matière de transport. Elles paraissent relativement cohérentes au regard de la philosophie économique du traité. On peut toutefois se demander si leur application était compatible avec la liberté laissée aux Etats pour établir et modifier les prix ainsi que pour régler la concurrence entre modes de transport, cette liberté fût-elle assortie de l'importante réserve liminaire de l'alinéa 5 qu'aucun gouvernement, surtout pas le gouvernement néerlandais, ne semble jusqu'alors avoir considérée comme une sérieuse limite à l'autonomie de sa politique.

b) *L'action de la Haute Autorité.*

Quelle a été dans ce cadre l'action de la Haute Autorité ? Il serait vain, pour ce qui nous préoccupe, d'en reprendre toutes les manifestations dont on trouvera une analyse assez détaillée au moins jusqu'en 1964/1965 dans les ouvrages cités en référence au début de cette rubrique. On se bornera donc à en rappeler les lignes essentielles.

Dès l'ouverture du Marché Commun, la Haute Autorité et la Commission d'experts, prévue au § 10 de la convention annexe, déploieront une grande activité.

1° L'élimination des discriminations fondées sur le pays d'origine ou de destination (1°/ du § 10 de la convention) était acquise à la fin de 1954 grâce, suivant les cas, à l'extension du tarif le plus bas,

(94) Cf. HUTTER, *op. cit.*, p. 51. C'est le cas par exemple des chemins de fer néerlandais qui s'alignent sur les prix de la voie d'eau, non publiés dans 70 % des cas parce que résultant de contrats secrets.

On remarquera en outre incidemment que la licéité des tarifs de concurrence est beaucoup plus contestable sur le plan économique dans le cas où leur généralisation conduirait bon nombre d'entreprises de transports à pratiquer des prix d'alignement, inférieurs à leurs prix de revient réels, pour maintenir leur trafic quitte à obtenir de leur gouvernement des subventions compensatrices. Les tarifs de concurrence se trouvent en revanche parfaitement justifiés sur le plan économique quand la concurrence oblige une entreprise de transport, qui jusque-là disposait d'un quasi-monopole, à réduire l'écart entre ses prix et ses coûts.

à la majoration du tarif inférieur ou à la création d'un nouveau tarif situé entre les tarifs précédemment en vigueur (95). Jamais en revanche la Haute Autorité n'est parvenue à faire reconnaître la discrimination pourtant fondamentale résultant de la coexistence de frets réglementés en trafic intérieur et de frets libres en trafic international ni pour les voies navigables, le Rhin notamment, ni pour la route ce qui avait une moindre importance en raison du rôle relativement réduit à l'époque des transports routiers de charbon et d'acier.

2° A la suite de l'accord intergouvernemental du 21/3/1955, la mise en vigueur de tarifs ferroviaires directs internationaux (96) (2°/ du § 10 de la convention) est intervenue progressivement du 1^{er} mai 1955 au 1^{er} mai 1957 pour s'appliquer à un trafic annuel de quelque 20 Mt. Ils ont été étendus à compter du 1^{er} août 1957 et du 1^{er} mai 1958 respectivement aux transports entre Etats membres transitant par la Suisse et par l'Autriche. Sans doute ces tarifs directs internationaux étaient-ils particulièrement utiles dans le transport par fer pour éviter les effets sur le niveau des prix de la simple juxtaposition des tarifs nationaux comme s'il y avait deux ou trois transports distincts au lieu d'un seul ; mais leur utilité n'en paraît pas moins incontestable pour les transports par voie fluviale, notamment pour le trafic sur le Rhin où les discriminations sont flagrantes et aussi pour les transports routiers avec le développement du trafic routier. Il est regrettable que la Haute Autorité n'ait pas manifesté à cet égard la même opiniâtreté qu'à l'égard des transports par fer. Ajoutons que même pour ceux-ci, l'application de la tarification directe internationale est mise en échec par la pratique aux Pays-Bas de dérogations qu'on ne peut connaître qu'*a posteriori* et seulement sur demande expresse de la Commission unique.

3° Sans revenir sur les tarifs de concurrence et de soutien, objet des décisions de la Haute Autorité du 9 septembre 1958, l'action de la Haute Autorité fut encore plus réduite en matière d'harmonisation des prix et conditions de transport, troisième grande tâche que lui

(95) Ces mesures intéressaient un volume de transport de 45 Mt/an pour lesquels était opérée une réduction nette des prix de transport de 24 millions de FB/an. II^e Rapport général de la Haute Autorité, p. 116.

(96) Visant à faire payer à la marchandise des prix comparables à ceux des tarifs intérieurs à la même distance, c'est-à-dire à harmoniser les tarifs internationaux et les tarifs intérieurs, ils consistaient essentiellement à supprimer la rupture de charge aux frontières, c'est-à-dire la rupture de la dégressivité du tarif lors du passage des frontières et la superposition des taxes terminales du pays d'origine et du pays de destination (substitution à la taxe terminale perçue à chaque passage de frontière d'une taxe terminale égale à la somme de la demi-taxe du pays expéditeur et de la demi-taxe du pays d'origine, calcul du coefficient de dégressivité non plus sur les fractions moindres du parcours mais sur la distance internationale totale. Enfin uniformisation partielle du coefficient de dégressivité figurant dans les tarifs de divers pays).

assignait le 3°) du paragraphe 10 de la convention. Malgré le rapport Uri, la Haute Autorité estima vite que ces problèmes et notamment celui capital des rapports tarifaires corrects entre le coke, le charbon et le minerai de fer, relevaient d'une conception globale des principes tarifaires et donc d'une politique commune des transports pour la définition de laquelle le traité de la C.E.C.A. lui semblait une base insuffisante et le concours des Etats ne lui était rien moins qu'acquis. Aussi s'en tint-elle à une action limitée qui s'exprima dans diverses mesures de rapprochement des conditions de transport (unification des conditions de tonnage et des réductions y afférant, harmonisation des bonifications pour les trains complets et des conditions de tonnage s'appliquant à ces trains en trafic international).

4° La publicité des tarifs et des prix de transport.

Restait à trancher le problème fondamental (article 70, alinéa 3) de la publicité des tarifs et des prix de transport. Après un « baroud d'honneur », qui sur le plan juridique déboucha sur un véritable succès, la Haute Autorité fut conduite par le poids des circonstances et par son inertie propre à des solutions de compromis qui, tout en contrevenant aux principes officiellement reconnus, créaient une situation effective quasi inextricable en l'attente encore jamais satisfaite d'une politique commune des transports digne de ce nom.

Après un premier faux pas (lettre du 7 février 1953 de M. Monnet au Gouvernement néerlandais) qui consistait à souscrire à la thèse de ce gouvernement selon laquelle « les barèmes, prix et dispositions de toute nature » qui ne sont pas publiés mais seulement « portés à la connaissance de la Haute Autorité » sont couverts par le secret, la Haute Autorité fit de son mieux pour rechercher les solutions les plus adéquates en matière de publicité des prix des différents modes de transport.

a) *Les préliminaires.*

Fer.

Le problème des transports par fer n'était guère préoccupant puisqu'une tarification internationale directe était à l'étude et allait être adoptée et qu'en trafic intérieur il existait, dans la plupart des pays, une tarification respectée à l'exception près de contrats particuliers secrets. La pratique de ces contrats, qui commençait à s'étendre aux Pays-Bas (ils représentent aujourd'hui 90 % du trafic charbonnier dans ce pays), fut incriminée par les Mines d'Etat néerlandaises (lettre du 5 octobre 1956 à la Haute Autorité) qui en définitive, ayant obtenu de leur gouvernement une satisfaction dont personne ne connaît encore le contenu, retirèrent leur plainte le 30 juillet 1957.

Eau.

Plus inquiétant était le problème des voies navigables qu'examina dès 1952 une sous-commission « voies d'eau », créée au sein de la Commission d'experts (§ 10 de la Convention annexe). Mais en dépit de multiples efforts, la Haute Autorité n'obtint ni l'atténuation des disparités artificielles des frets fluviaux, particulièrement sensibles entre les Pays-Bas et les autres pays, ni la publicité de ces frets là (Pays-Bas) où ils n'étaient l'objet que de contrats non publiés, ni à plus forte raison, la reconnaissance par la Commission d'experts elle-même et encore moins par le principal intéressé, les Pays-Bas, de la discrimination grave qu'entraînait sur un même parcours la coexistence de frets intérieurs contrôlés et de frets internationaux libres. Elle n'obtint pas non plus la reconnaissance de la nécessité, à défaut d'une tarification, d'un système de publicité adéquate sur les voies d'eau internationales (Rhin et voies à l'ouest du Rhin).

Nous examinerons plus loin la raison profonde de cet échec, la valeur des arguments opposés par le Gouvernement néerlandais pour se soustraire à toute obligation en ce qui concerne tant la publicité que le régime de formation des prix (les deux questions étant d'ailleurs liées) et les solutions de compensation adoptées par la France.

En ce qui concerne les frets et conditions de transport pour le charbon et l'acier sur le Rhin, retenons seulement ici qu'au pis aller un accord fut conclu le 9 juillet 1957 (97), à l'instigation de la Haute Autorité (accord du Petersberg), qui portait d'une double constatation :

- 1° la réglementation de la formation des frets en trafic international est impossible de l'avis même des gouvernements intéressés ;
- 2° il n'en faut pas moins supprimer les discriminations suscitées par la dualité des régimes de formation des frets.

A ces fins, il y était prescrit :

- l'adaptation du niveau des frets intérieurs au niveau des frets internationaux pour les trafics comparables,
- une procédure concertée permettant à la Haute Autorité d'avoir une vue exacte et complète des frets et conditions de transport appliqués sur le Rhin.

Cette seconde disposition était la condition nécessaire de l'application de la première.

Faute de pouvoir s'entendre sur cette « procédure concertée », l'accord est resté lettre morte. Il cherchait d'ailleurs à résoudre le problème de discrimination créé par la coexistence d'un fret international libre et d'un fret intérieur réglementé dans une voie

(97) *J.O. des Communautés* du 1^{er} février 1958, p. 49.

contraire aux dispositions expresses de l'article 70, alinéa 2 (application obligatoire aux transports internationaux de charbon et d'acier des barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature applicables aux transports intérieurs de la même marchandise lorsque celle-ci emprunte le même parcours).

Les tentatives de la Haute Autorité pour étendre l'accord du Petersberg aux voies d'eau à l'ouest du Rhin ont également échoué. *Route.*

Si l'action de la Haute Autorité ne fut pas d'emblée efficace dans ce domaine qui prenait de l'importance avec le développement des transports par route dans la Sidérurgie, elle prépara une action de plus grande envergure.

A l'encontre de leurs cinq partenaires, les Pays-Bas, conséquents avec eux-mêmes, refusèrent très vite toute publicité préalable des prix et conditions de transport par route.

Victime des sous-cotations qu'entraînait le régime libéral en vigueur, l'association des industries sidérurgiques de la Ruhr demanda à la Haute Autorité, par lettre du 10 juillet 1958, de mettre en œuvre la publicité des transports par route. Devant l'échec des pourparlers engagés à cet effet par la Haute Autorité avec les gouvernements, l'Association, arguant qu'une publication *a posteriori* des prix de transport était contraire au traité, introduisit le 15 septembre 1958 un recours devant la Cour de Justice qu'elle retira devant la décision 18/59 (98) de la Haute Autorité qui imposait aux gouvernements un système de publication préalable de leurs barèmes, prix et dispositions tarifaires. Attaquée par les gouvernements néerlandais et italien, cette décision fut annulée par les arrêts de la Cour du 15 juillet 1960 (99). Celle-ci, sans nier le bien-fondé des dispositions fondamentales de la décision, a contesté à la Haute Autorité le droit de prendre en la matière une « décision motivée », forme réservée à la constatation d'un manquement des gouvernements et non à l'édictation de prescriptions réglementaires. La Cour n'en laissait pas moins la Haute Autorité libre de recourir à une recommandation laissant aux gouvernements le choix des moyens.

β) *La recommandation 1/61 et son état d'exécution.*

La recommandation 1/61 étendant la publicité des prix à tous les modes de transport.

C'est ainsi que fut prise la recommandation 1/61 du 1^{er} mars 1961 (100) qui avait le même objet que la décision 18/59 mais cou-

(98) *J.O. des Communautés* du 7 mars 1959, pp. 287 à 291.

(99) Recueil de la Jurisprudence, VI, pp. 663 et 723.

(100) *J.O. des Communautés* du 9 mars 1961, p. 469.

vrait tous les modes de transport (101). Avec elle, l'action de la Haute Autorité atteignait son apogée. Si les gouvernements restaient maîtres du choix des moyens, ces moyens devaient être conformes aux buts ainsi précisés : « les barèmes, prix et dispositions tarifaires de « toute nature, appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'in- « térieur de chaque Etat membre et entre les Etats membres sont « publiés ou portés à la connaissance de la « Haute Autorité dans « une mesure, d'une manière et selon une forme telles :

— « qu'elles contribuent à assurer l'application par les entreprises « de transport de barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute « nature, de nature à offrir des conditions de prix comparables aux « utilisateurs placés dans des conditions comparables (article 4 b et « article 70, alinéas 1 et 2 du traité).

— « que puissent être mises en application les mesures prises ou à « prendre en vue de l'établissement de tarifs directs internationaux « et l'harmonisation des prix et conditions de transport (article 70, « alinéa 1 du traité et § 10 alinéa 3 de la Convention relative aux « dispositions transitoires),

— « qu'elles assurent le bon fonctionnement du Marché Commun « tel qu'il résulte des prescriptions du traité, en particulier de ses « articles 2 à 5 et 60 ainsi que des décisions de la Haute Autorité « prises pour leur application ».

Le lien entre l'alinéa 3 de l'article 70 et les alinéas 1 et 2 était donc explicitement établis de même que la publicité des prix de transport était expressément raccordée à celle des prix départ prévue par l'article 60 et aux dispositions fondamentales du traité touchant la non-discrimination et la transparence du marché. Une équivoque subsistait pourtant dans la mesure où la recommandation reprenait la réserve néerlandaise « ... ou portés à la connaissance de la Haute Autorité... » Suffisait-il pour l'éliminer, de se référer à la décision 3/58 qui dispose : « l'alignement n'est admis que si l'entre- « prise peut déterminer avec exactitude le montant des frais de « transport jusqu'au lieu de destination », ce qui implique bien que la possibilité pour une entreprise de s'aligner sur un concurrent pré-

(101) « C'est le mérite exceptionnel du directeur de la Division des Trans- « ports de cette époque, M. Joseph Werner, de n'avoir perdu ni courage ni luci- « dité dans ces circonstances difficiles, et de s'être attaqué, en étroite collaboration « avec le Service Juridique de la Haute Autorité, à l'élaboration d'une recom- « mandation qui passe entre les deux écueils rencontrés par l'action antérieure « de la Haute Autorité, et qui attaque la totalité du problème, c'est-à-dire les « prix pratiqués par tous les modes de transport. » Roger HUTTER, « Problèmes de transport de la C.E.C.A. », Centre international d'Etudes et de Recherches euro- péennes. Cours 1965, p. 57.

suppose la connaissance des frais de transport du concurrent et donc leur publication préalable.

Les Néerlandais ne s'y méprirent pas, qui déposèrent devant la Cour un recours en annulation de la recommandation en faisant valoir que l'article 70, alinéa 3 sur la publication ou la communication des prix de transport constituait « *un but en soi* » et qu'il ne devait être tenu compte dans son application, ni des autres alinéas du même article, ni des autres dispositions du traité.

Les Charbonnages de France, après avoir essayé auprès de la Haute Autorité d'abord puis, sur le conseil de cette dernière, auprès des chemins de fer néerlandais eux-mêmes, d'obtenir communication des prix résultant de contrats secrets et après s'être heurtés à une fin de non-recevoir, sont intervenus dans le procès contre le Gouvernement néerlandais aux côtés de la Haute Autorité.

L'arrêt rendu par la Cour de Justice, le 12 juillet 1962, a confirmé la légalité de la recommandation 1/61, a condamné sans ambiguïté le caractère secret des contrats néerlandais (annulant de ce fait l'accord donné le 7 février 1953 par M. Monnet) et a habilité la Haute Autorité à exiger des gouvernements qu'ils réalisent une « *publicité adéquate* » des prix de transport (102).

Mais qu'est-ce qu'une « *publicité adéquate* » ?

Est-ce comme les mines néerlandaises l'avaient soutenu dans leur lettre du 5 octobre 1956, comme la sidérurgie allemande avait commencé à le plaider dans son recours du 15 septembre 1958, comme la Haute Autorité l'avait admis dans sa décision 18/59, et comme les Charbonnages de France l'ont plaidé en qualité d'intervenants, *une connaissance préalable des prix de transport* ? et dans ce cas *comment échapper à la nécessité d'une tarification* ? ou bien est-ce, comme le soutient le gouvernement néerlandais et comme semble l'avoir admis dans la pratique la Haute Autorité, une simple connaissance *a posteriori* de prix librement formés ?

(102) « Attendu... que, s'il est vrai que les barèmes sujets à publication selon « l'article 60, alinéa 2 a), du Traité, n'englobent pas les coûts de transport comme élément constitutif des prix, la connaissance de ces coûts s'avère nécessaire pour l'exercice du droit, réservé aux entreprises par le b) de cet alinéa, d'aligner leurs prix rendu sur les prix rendu moins élevés d'autres entreprises ;

« qu'en effet, le caractère secret des dérogations aux tarifs publiés, accordées à certaines entreprises, dépouille ceux-ci de toute utilité et risque de fausser les calculs établis par les concurrents sur la base de tarifs qu'ils pouvaient normalement croire effectifs et appliqués ;

« attendu, dès lors, que la Haute Autorité est fondée à considérer que l'obligation de garantir une publicité adéquate des prix de transport rentre dans sa mission générale d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le traité et qu'elle a le droit d'exiger que les Etats membres respectent cette mission... »
Recueil de Jurisprudence, VIII, p. 454.

Dans un arrêt du 15 juillet 1963, qui réglait un litige entre les Pays-Bas et la Haute Autorité au sujet des Comptoirs de vente de la Ruhr, la Cour de Justice a précisé la notion de « publicité adéquate » en affirmant que, dans un marché oligopolistique, la transparence des prix pratiqués par les différentes entreprises est assurée par la publication obligatoire des barèmes de prix et des tarifs de transport. Cette interprétation de la Cour n'aurait dû laisser place à aucune équivoque.

Toutefois, la mise en œuvre de la recommandation 1/61 se heurta à de multiples difficultés. Si devant les injonctions de la Haute Autorité (engagement de la procédure de l'article 88), réitérées en 1962 et 1963, la plupart des gouvernements se déclarèrent prêts à prendre les mesures d'exécution de la recommandation 1/61 et prirent effectivement certaines mesures, le refus opiniâtre des Néerlandais de tout système de publicité *a priori* et de tout système de tarification tant pour leurs voies d'eau intérieures que pour les voies d'eau internationales, le Rhin notamment, les incita à plus de réserve, ne fût-ce que pour préserver des chances égales dans la compétition (103). Ce n'est pas l'attitude de la Haute Autorité vis-à-vis du Gouvernement néerlandais qui pouvait les faire sortir de cette prudente réserve. La Haute Autorité, de guerre lasse, accepta en effet au début de 1965 un compromis qui, quels que soient ses mérites, ne permettait pas à coup sûr de connaître les prix de transport d'un producteur néerlandais en temps utile pour pouvoir faire une offre sur alignement conforme à l'article 60 du traité et de manière générale pour satisfaire aux obligations du traité relatives à la non-discrimination et à la transparence.

Un rapide bilan de l'état actuel d'exécution de la recommandation 1/61 dans les différents modes de transport et dans les différents pays permettra de mieux saisir les limites de l'action de la Haute Autorité en dépit du jugement optimiste que celle-ci portait dans son 15^e Rapport général : « le résumé qui précède montre que des progrès « importants ont été réalisés dans la transparence du marché des « transports de charbon et d'acier ».

Etat d'exécution de la recommandation 1/61.

Voies ferrées.

— Trafic intérieur.

Sans doute existe-t-il dans tous les Etats membres des tarifs publiés mais ils sont très loin d'être respectés partout dans la même mesure

(103) Il va de soi en effet que celui qui publie tous ses prix, y compris ceux des contrats particuliers, est dans la compétition à la merci de celui qui ne les publie pas.

en raison de l'existence d'accords particuliers non publiés dérogeant aux tarifs publiés.

En France, le nombre de ces contrats secrets reste limité et leur conclusion est soumise par le gouvernement au respect de conditions strictes : qu'ils ne s'écartent pas des tarifs publiés de plus de 5 ou 10 % selon qu'il s'agit de transport de charbon ou d'acier; hors de ces fourchettes leur publication est obligatoire. Ainsi a été reconnue par le Gouvernement la nécessité d'une tarification à fourchettes réduites pour des pondéreux de faible valeur à la tonne et cette nécessité est impérieuse si l'on veut assurer une mise en œuvre correcte des dispositions fondamentales du traité de Paris en matière de non-discrimination et de transparence.

Aux Pays-Bas, où les contrats particuliers dérogeant dans une large mesure aux tarifs publiés sont la règle (90 % du trafic), en suite du compromis entre la Haute Autorité et le gouvernement néerlandais, dit compromis Coppé/Keyser du nom des principaux négociateurs, un décret en date du 19 novembre 1965, portant règlement d'administration publique au titre des articles 3 et 4 de la loi du 27 juin 1963, a rendu applicable, à compter du 1^{er} janvier 1966, un système de publicité des conventions non publiées, sous forme pour les transports par fer d'une publication au *Journal Officiel* des Communautés (104) des relations de trafic intérieures aux Pays-Bas touchées par ces accords et de la possibilité d'une communication par la Haute Autorité aux intéressés de certains renseignements relatifs à ces accords (date de conclusion et validité, nature du produit et poids taxé, distance du transport, date à laquelle et période durant laquelle le transport est effectué). Ce système peut à la rigueur permettre une connaissance *a posteriori* des prix de transport des contrats mais il est exclu qu'il assure aux producteurs de la Communauté la connaissance des prix de transport d'un producteur néerlandais concurrent *en temps utile* pour pratiquer l'alignement conformément à l'article 60 du traité ou pour établir ou modifier les barèmes de prix départ mine (105). D'autre part la connaissance des prix de

(104) *J.O. des Communautés*, n° 33 du 25 février 1966 et n° 115 du 16 juin 1967.

(105) « Contrairement à l'opinion commune, cette publication *a posteriori* ne constitue en aucune façon une solution valable.

« En effet, si les prix de transport sont stables et si la connaissance des prix pratiqués dans un passé récent permet de prévoir les prix qui seront pratiqués au cours de mois suivants, on ne saisit pas ce qui s'oppose à la publication préalable, ni l'intérêt de la période transitoire pendant laquelle les alignements prévus par l'article 60 s'effectueraient sur des prix périmés.

« Si au contraire les prix sont instables, et si la connaissance *a posteriori* des prix effectivement pratiqués ne donne que des indications très vagues sur les prix du proche avenir, la publication ne constitue plus qu'un simple élément d'observation pour les économistes, et aucunement un élément utile d'infor-

transport sur les voies d'eau, nécessaire pour apprécier la licéité des prix de concurrence pratiqués par les chemins de fer néerlandais dans leurs contrats particuliers, outre qu'elle n'est possible également qu'*a posteriori* (106), restera imparfaite même à ce stade tant que les bureaux nationaux prévus par l'article 10 du décret du 19 novembre 1965, qui doivent assurer la diffusion des prix, n'auront pas été constitués ou désignés dans les divers pays du Marché Commun.

L'Italie a également établi, à compter du 1^{er} juillet 1966, en application de la loi du 3 novembre 1964, un système de publicité des contrats particuliers qui, comparable au système néerlandais, tombe sous le coup des mêmes critiques.

Quant aux chemins de fer belges qui, à partir du 3 juillet 1964, avaient été autorisés, sur la base de la modification introduite dès 1961 dans la nouvelle convention internationale pour le transport des marchandises (C.I.M.), à conclure à l'avenir des accords particuliers non publiés en trafic national comme en trafic international, un arrêté royal, dont le projet a été soumis le 30 avril 1965 à la Haute Autorité et approuvé par elle, a subordonné la conclusion par eux d'accords particuliers à la condition stricte que ces accords soient justifiés par la concurrence d'un autre transporteur et assortis d'une publicité analogue à celle en vigueur aux Pays-Bas et en Italie.

L'Allemagne possède des tarifs de transport par fer publiés et homologués. Mais dans ce pays les tarifs de concurrence potentielle, dits aussi tarifs *als ob*, se sont multipliés. Après une longue controverse, ils ont été autorisés par la Haute Autorité et la Commission de Bruxelles non comme tarifs de concurrence mais comme tarifs de soutien au titre de l'article 70 § 4 sous réserve de l'extension de leur application aux autres producteurs de la Communauté.

Le Luxembourg apparaît ainsi comme le seul pays de la Communauté où tous les transports de marchandises C.E.C.A. s'effectuent, tant en trafic intérieur qu'en trafic international, sur la base de tarifs à prix fixes publiés.

— *Trafic international.*

En dépit de l'instauration de tarifs directs internationaux, à la suite de l'accord précité du 21 mars 1955, intervenu en application du § 10, 2^o) de la Convention annexe, il semble bien que les Chemins de fer néerlandais, sinon belges, peuvent également dans certains cas s'écarter, dans la pratique, des prix de ces tarifs.

« mation pour les agents économiques et pour les pouvoirs publics. » R. HUTTER, *op. cit.*, p. 74.

(106) Voir note 105 de la page précédente.

Sans évoquer les problèmes de l'harmonisation entre pays des relativités tarifaires et des dégressivités qui demeurent posés, on ne peut donc affirmer que le problème de la publicité des prix de transport soit entièrement résolu en matière ferroviaire. C'est pourtant dans ce domaine que les progrès les plus spectaculaires ont été accomplis et « il est bien certain que les chemins de fer manifesteront une « extrême réticence devant un programme leur imposant de nouvelles obligations, tant que les prescriptions les plus élémentaires « du traité seront restées lettre morte vis-à-vis des autres modes de « transport. Il y a là un sentiment assez compréhensible, renforcé « par les prises de position récente de la Commission de la « C.E.E. » (107).

Voies navigables terrestres.

— Trafic intérieur.

Sans parler du Luxembourg et de l'Italie, dont l'infrastructure fluviale est pratiquement inexistante, sur les quatre autres pays de la Communauté, trois : la France, l'Allemagne et la Belgique, disposent en matière de transports fluviaux, de tarifications obligatoires (108) qui permettent une connaissance préalable précise des frets et que la Haute Autorité est habilitée à faire respecter. Les Pays-Bas, en revanche, s'ils ont des tarifs, procèdent, dans la majorité des cas, par contrats particuliers résultant du jeu de l'offre et de la demande et s'écartant notablement des tarifs (109). Depuis le début de 1966, aux termes de la réglementation précitée, ces contrats font en principe l'objet d'une publicité *a posteriori*. Sans revenir sur la non-conformité de cette réglementation aux dispositions du traité de Paris, sa mise en œuvre est encore trop incomplète pour permettre aux producteurs des autres pays de la Communauté de connaître *a posteriori* les prix de transport par eau sur le marché intérieur néerlandais. Il s'agit pourtant là d'une exigence fondamentale, ne serait-ce que pour apprécier la licéité des alignements sur la voie d'eau pratiqués par les chemins de fer néerlandais. Autant en effet l'alignement de ceux-ci sur les prix de transport par eau tarifés aurait un sens et dispenserait même de la publicité des prix de transport par fer, autant leur aligne-

(107) Roger HUTTER, *op. cit.*, p. 68.

(108) Sans préjudice de contrats au tonnage. En France un projet de réforme en discussion prévoit un assouplissement du contrôle exercé sur les contrats dits au tonnage et l'instauration d'une fourchette dans la tarification obligatoire. En Allemagne le plan Leber de refonte de l'économie des transports consacre le principe d'une tarification fluviale même en trafic international sur le parcours allemand.

(109) Aux Pays-Bas, les prix de transport par voie d'eau ou bien dans 30 % des cas comportent des tolérances de 20 à 30 % en plus ou en moins par rapport à la tarification de base, ou bien dans 70 % des cas ne sont pas tarifés.

ment sur des prix dits de marché (110), imprévisibles par nature, est sujet à caution au regard de la règle fondamentale de non-discrimination tant entre producteurs qu'entre utilisateurs du Marché Commun.

C'est dire qu'aussi longtemps que les Pays-Bas demeureront opposés à toute tarification, les chances d'établir un système de publication des prix de transport satisfaisant, c'est-à-dire non discriminatoire, seront compromises. Cette constatation est également valable en trafic international où la discrimination patente résultant de la coexistence des frêts intérieurs réglementés et des frêts internationaux libres pour un même parcours n'a jamais pu être réduite en raison principalement de la position prise par les Pays-Bas.

— *Trafic international.*

Quatre régimes sont actuellement en vigueur : pour le Rhin, pour les voies navigables à l'ouest du Rhin, pour la Meuse et pour la Moselle. Cette diversité résulte de l'impossibilité où s'est trouvée la Haute Autorité, en fait sinon en droit, d'établir pour les voies fluviales internationales un régime unifié tenant compte des articles fondamentaux du Traité de Paris et plus précisément de l'obligation inscrite dans le 2° du § 10 de la convention annexe en ce qui concerne l'établissement de tarifs directs internationaux.

Le Rhin.

C'est sur l'axe rhénan que s'est joué, pourrait-on dire, l'échec de la Haute Autorité à établir un régime de publicité (sinon un régime de formation des prix de transport) conforme au traité de Paris (article 70, alinéas 1, 2 et 3) face à la résistance opiniâtre du gouvernement néerlandais. La position de celui-ci en faveur d'une libre formation des prix n'a pas varié depuis 1954 (111).

(110) Sans nier en effet que les Pays-Bas sont dotés naturellement d'une infrastructure fluviale incomparable à celle des autres pays de la Communauté qui leur permet d'obtenir des coûts très bas, on peut toutefois se demander si les prix effectivement pratiqués par les marins ont une réelle signification économique. Si les Pays-Bas vantent les mérites de la libre formation des prix, n'est-ce pas que ce régime profite à leurs armateurs qui, dans leur souci d'accroître sans cesse le trafic de Rotterdam et d'Europort peuvent, grâce à cette liberté, subventionner la flotte fluviale qui leur appartient pour partie et pourquoi pas celle même des bateliers indépendants pour l'aider à soutenir la concurrence de la première.

(111) Le projet de modalités pratiques de publicité des prix et conditions de transports fluviaux internationaux, auquel la Haute Autorité a donné son accord de principe au début de 1967, ne serait pas de nature, s'il est un jour appliqué, à modifier fondamentalement la situation puisqu'il prévoit un système de publicité *a posteriori* par mercuriales ou affichage pour les contrats à court terme sans remettre en question la liberté contractuelle pour l'établissement des prix

Pourtant les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 70 ne prêtent pas à une interprétation équivoque : « ... la suppression de ces discriminations comporte en particulier l'obligation d'appliquer aux transports de charbon et d'acier, en provenance ou à destination d'un autre pays de la Communauté, les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature applicables aux transports intérieurs de la même marchandise lorsque celle-ci emprunte le même parcours ».

A l'appui de leur position, les Pays-Bas ont accoutumé d'invoquer, sur le plan juridique, l'Acte de Mannheim (1868). Des études menées à cet égard tant par la C.E.C.A. que par la Commission de Bruxelles et des textes eux-mêmes (112), il ne ressort pas qu'il y ait incompa-

et conditions de transport et donc sans supprimer la discrimination fondamentale qui en résulte, tenant à l'application à un même transport d'un frêt intérieur réglementé et d'un frêt international libre.

(112) 1° La Convention sur l'octroi de navigation du Rhin conclue le 15 août 1804 entre le Reich allemand et la France prévoyait la fixation par l'administration de l'octroi de *taux de frets moyens* qui constituaient des maxima (art. XIII) et l'obligation de transporter à tour de rôle (art. XVIII) à laquelle on pouvait se soustraire au profit du batelier porté après soi sur la liste fixant le tour de rôle. En cas de défaillance de tous les bateliers, l'administration de l'octroi désignait d'office celui qui était le plus apte à assurer le transport.

2° Le rapport, établi en 1815 par le Directeur général de l'octroi de la navigation du Rhin pour la Commission pour la libre navigation des rivières du Congrès de Vienne, indique qu'en dépit de vives réclamations de telle ou telle ville suscitées par la fixation officielle d'un taux moyen de fret, les Chambres de commerce consultées avaient émis l'avis que l'intérêt bien entendu du commerce exigeait que le prix du fret continuât d'être soumis à une taxation officielle et de même, que le transport de marchandises se fit à tour de rôle.

L'article XXVII de l'annexe 16 B de l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 n'évoquait la question de la fixation du prix du fret que pour en réserver la solution à un règlement définitif qui, en fait, n'a jamais été élaboré. Cet article n'en demeure pas moins le texte de base que n'ont pu abolir les conventions successives qui constituaient tout au plus des règlements d'application.

3° Devant la difficulté que suscita l'établissement de ce règlement définitif, une convention élaborée par la Commission centrale du Rhin créée par le même acte du Congrès de Vienne, fut signée le 31 mars 1831. Simple règlement d'application, elle abandonnait la fixation du prix du fret à la libre convention entre expéditeur et batelier et laissait celui-ci libre d'accepter ou de refuser les offres de chargement qui lui étaient faites (art. 48 du titre V).

Elle n'excluait pas cependant que des engagements à terme soient conclus de gré à gré pour fixer le prix des frets et établir un tour de rôle (art. 49) mais en dehors de toute convention de la Commission centrale (art. 51).

4° La Convention de Mannheim de 1868 ne fait plus mention ni de la fixation du prix du fret ni de l'obligation de transporter selon un tour de rôle. Elle s'en tient à édicter deux principes fondamentaux : la liberté de navigation et l'égalité de traitement.

Rien ne semble donc s'opposer en principe à ce que les délégués gouvernementaux au sein de la Commission centrale proposent que soient examinées un certain nombre de questions telles que le prix du fret et l'obligation de transporter, en vue de compléter et réviser la convention en vigueur conformément aux dispositions de l'acte du Congrès de Vienne, acte de base qui réservait expressément la solution de ces questions à un règlement définitif qui n'a jamais été

tibilité entre les deux principes fondamentaux de l'Acte, à savoir la liberté de navigation et l'égalité de traitement, et les obligations du traité de Paris et du traité de Rome. Aussi la Haute Autorité avait-elle soutenu initialement que la compétence législative et réglementaire en ce qui concerne les intérêts rhénans a été partagée entre d'une part, les Etats signataires de la convention de Mannheim qui, agissant ensemble à l'unanimité, ont le pouvoir de réviser la convention et d'arrêter les règlements communs et d'autre part, les Etats agissant individuellement qui sont habilités à prendre non seulement les mesures que la convention leur charge de prendre mais aussi toutes mesures non expressément prohibées par celle-ci telles que les mesures de publicité requises par le traité de la C.E.C.A. et la recommandation 1/61. La Commission de la C.E.E. de son côté, dans un memorandum du 8 avril 1964, a bien montré que, loin d'être incompatibles avec celles du traité de Mannheim, les dispositions du traité de la C.E.E. en étaient au contraire complémentaires en ce qu'elles ne mettaient en cause aucun des deux principes fondamentaux de l'Acte de Mannheim mais leur donnaient un contenu mieux adapté à la situation économique actuelle qui exige une réglementation de la concurrence et une publicité des prix de transport.

D'ailleurs, à supposer même que l'on accepte le point de vue néerlandais selon lequel il y a incompatibilité entre l'Acte de Mannheim et le traité de Rome, l'alinéa 2 de l'article 234 de ce traité (113) atteste que les exigences du traité de Rome l'emportent sur les droits et obligations des conventions antérieurement conclues.

Revenant sur leur argumentation juridique qui n'était guère plus qu'un mauvais prétexte pour justifier leur attachement à un régime de liberté des prix, les Pays-Bas ont fini par reconnaître « ouverte-
« ment que la liberté de la formation des prix de transport sous une
« forme secrète les soustrayant à tout contrôle, est nécessaire à la
« prospérité des transports néerlandais » (114) et surtout pourrait-on ajouter à la prospérité croissante de Rotterdam et d'Europort. Cette liberté totale est en effet de nature à faciliter l'octroi par les armateurs de subventions occultes aux flottes néerlandaises circulant sur le Rhin et à obliger les flottes concurrentes des autres pays de la Communauté à s'aligner sur les frêts néerlandais quitte à être subven-

pris mais qui peut toujours l'être : à noter que les projets de révision qui ont fait suite au Traité de Versailles n'ont visé ni l'établissement du prix des frets ni les autres conditions de transport.

(113) « Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le
« présent Traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens
« appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les
« Etats membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin,
« et adoptent le cas échéant une attitude commune. »

(114) HUTTER, *op. cit.*, p. 77.

tionnées par leurs Etats respectifs (cf. régime de la Moselle). Et tout cela en définitive bénéficie exclusivement au développement du port de Rotterdam (115) quoiqu'il doive en coûter aux autres ports de la Communauté et à l'aménagement équilibré du territoire européen dont les hommes politiques font pourtant si grand cas.

C'est donc toujours la liberté de formation des prix qui prévaut.

La France, pour sa part, échappe partiellement tout au moins aux conséquences de cette situation sur son économie charbonnière. Pour les charbons transportés sur le Rhin en provenance des autres pays de la C.E.C.A. vers Strasbourg, il existe en fait un monopole de pavillon et le prix de cession à Strasbourg, fixé par voie d'autorité, assure au destinataire la parité avec l'acheminement direct par voie ferrée aux prix des tarifs majorés des frais du transport terminal.

Voies navigables à l'ouest du Rhin.

Comme pour le Rhin, le projet de publicité en gestation ne portera pas atteinte à la libre formation des prix qui demeure la règle.

Dès le 2 avril 1954, pour supprimer les discriminations résultant de la disparité des frêts intérieurs réglementés reflétant le coût total des transports et des frets internationaux libres établis le plus souvent au niveau du coût marginal — cette disparité rendait impossible la fixation d'un prix de zone pour les Houillères du Nord — le Gouvernement français a créé une caisse de péréquation que la Haute Autorité, impuissante à effacer la discrimination pourtant expressément interdite par l'article 70 alinéa 2, a été conduite à autoriser. Initialement l'A.T.I.C. payait aux transporteurs le fret libre mais facturait aux destinataires la somme des frets intérieurs tarifés dans les différents pays traversés, par exemple frêt ORNI belge + fret O.N.N. français. Peu à peu ce système, seul satisfaisant au regard du traité, a

(115) « Le Rhin n'acceptera vraisemblablement de se plier à une réglementation économique assurant la stabilité de ses frets que le jour où sa position dominante en matière de transport aura disparu. Or, si le pipe-line l'a dépossédé en matière de transport pétrolier, on ne voit pas, même dans la plus lointaine perspective, qu'un mode de transport quelconque puisse rivaliser en capacité et en bas prix de revient avec le Rhin inférieur pour le charbon ou l'acier.

« Dans ces conditions, il ne reste d'espoir d'une solution européenne que dans des difficultés internes du régime rhénan, ou dans un renversement des volontés politiques en cause.

« Ce ne sont pas, à dire vrai, les armements rhénans qui ont le plus grand intérêt au maintien du *statu quo*, puisque les armements allemands, soumis en trafic intérieur à un régime particulier analogue à celui des canaux ordinaires, sont notoirement parmi les plus prospères. Mais l'avantage essentiel du statut rhénan est pour les ports qui le relie à la navigation maritime, essentiellement pour Rotterdam, et il n'y a pas d'exemple dans l'histoire économique qu'un grand port se soit détourné de son intérêt propre et ait cessé de tout mettre en œuvre pour le faire prévaloir. » HUTTER, *op. cit.*, pp. 69 et 70.

été assoupli ; pour tenir compte de l'évolution à long terme du marché des frets et pour résorber les excédents de la caisse (les frets intérieurs étant en moyenne plus élevés que les frets internationaux), la somme des frets intérieurs a été affectée d'un coefficient qui est maintenant de 0,80 tendant à assurer le fonctionnement de la caisse à « moyenne nulle ». Mais il est bien certain que plus on s'écarte ainsi du niveau absolu des frets réglementés, plus on ressuscite la discrimination que l'on voulait abolir.

La Meuse.

La Sidérurgie y bénéficie de conditions de transport particulières sous forme d'un barème publié par l'A.T.I.C. qui est ajusté en fonction de l'évolution du marché des frets internationaux libres.

La Moselle.

La sidérurgie a obtenu du gouvernement français qu'il souscrive à un régime de libre formation des prix au mépris des dispositions du traité de Paris (article 70, alinéa 2 et § 10 de la Convention annexe) et de la position qu'il avait par ailleurs toujours défendue en ce qui concerne la nécessaire transparence du marché en prix « rendu » (116).

Soixante pour cent du trafic sont réservés à la flotte française, les 40 % restants étant livrés à la concurrence de toutes les flottes du Marché Commun. Mais les prix de transport, librement négociés par la Sidérurgie avec les flottes non françaises, constituent les prix directeurs sur lesquels doivent s'aligner les prix de la flotte française qui en compensation est subventionnée comme sur le Rhin ; c'est donc le contribuable qui fait les frais de l'opération. N'était-ce pas déjà la préfiguration de la philosophie de la décision 1/67 (alignement des prix des fournitures des Houillères sur ceux des charbons importés avec subventions compensatoires) ?

Transports routiers.

— Trafic intérieur.

Faute de tarification, il existe depuis 1966 aux Pays-Bas un système de publicité *à posteriori* des prix de transport routier à plus de 50 km dont les modalités (mercuriales etc.) sont conformes pour l'essentiel à l'ensemble du compromis accepté par la Haute Autorité vis-à-vis des

(116) Comme la Convention de Mannheim, la Convention franco-germano-luxembourgeoise de 1956 relative à la Moselle se borne à affirmer la liberté de navigation pour les bateaux de toutes les nations. Il n'y est aucunement question du mode de formation des frets.

Pays-Bas, c'est-à-dire sans grande signification ni efficacité pour le bon fonctionnement du Marché Commun.

L'Italie semble avoir mis en vigueur, par un décret du 7 décembre 1966, un système un peu plus satisfaisant grâce à l'obligation faite aux entreprises de transport de publier préalablement leurs tarifs et leurs prix et conditions de transport avec une marge d'incertitude assez limitée.

Au Luxembourg, l'exonération de toute publicité pour les transports jusqu'à 50 km à vol d'oiseau concerne, eu égard à la dimension réduite du territoire, la plus grande partie des transports et réduit considérablement la portée de la publicité *a posteriori* prévue depuis le début de 1966 pour les prix de transport intéressant des distances supérieures à 50 km et sortant d'une fourchette dont l'ouverture est en principe fixée à 5 % pour le charbon.

En Belgique, l'arrêté royal du 15 juin 1966 a introduit une tarification obligatoire à fourchettes (30 %), assortie pour le charbon d'une publicité complémentaire quand les prix dépassent de 5 % la limite inférieure de la fourchette.

En France, les transports routiers, à partir de 150 km et même de 100 à 150 km pour des relations importantes, par exemple départ Nord et départ Blanzey, font l'objet d'une tarification obligatoire maximum avec une souplesse de 9,5 % pour le charbon. Il reste à régler le problème de la publicité des prix pour les petites distances (50 à 100 km).

Les transports routiers sont également tarifés en Allemagne, au-delà de 120 km, à un niveau pratiquement aligné sur celui des tarifs ferroviaires et donc très rentables pour les transporteurs. Il reste également à régler le problème de la publicité pour les petites distances. On notera que le Plan Leber, qui a été approuvé en novembre 1967 par le gouvernement, prévoit l'interdiction des transports routiers de pondéreux à grande distance à partir de 1970.

— *Trafic international.*

Le 2^o) du § 10 de la Convention annexe n'a pas été, là non plus, appliqué.

Les transports entre les pays du Bénélux se font depuis le 1^{er} septembre 1962 aux prix de tarifs obligatoires à fourchettes dont l'ouverture (30 % en principe) a été réduite à 5 % pour le charbon par rapport à la limite inférieure de la fourchette. En dehors de cette fourchette réduite une publicité *a posteriori* est prévue.

Un projet de tarif direct international routier est en discussion depuis décembre 1962 entre l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg.

L'Italie et les Pays-Bas soumettent leurs transports routiers aux mêmes modalités de publicité que leurs autres modes de transport.

C'est dire que si « techniquement et économiquement, une tarification routière comportant une certaine souplesse peut être aisément instituée pour le transport du charbon et de l'acier, il est clair qu'une telle institution présuppose une volonté politique commune, et que cette volonté politique commune a rarement été aussi absente de la scène des transports européens » (117).

Transports maritimes entre pays de la Communauté.

Le problème de la publicité des prix ne se pose pratiquement pas pour l'heure ; il se poserait surtout en cas d'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun. Rappelons à cet égard que, dès 1963 la Haute Autorité affirmait : « les dispositions de l'article 70, relatives aux prix et conditions de transport dans la C.E.C.A., s'appliquent également aux transports entre les ports de la Communauté ». En dépit de cette position de principe, il ne fait aucun doute que la Grande-Bretagne ne manquerait pas d'invoquer les compromis acceptés par la Haute Autorité depuis cette époque pour tenter de se soustraire à toute obligation en ce domaine.

La C.E.C.A. a donc échoué dans une large mesure à établir la transparence du marché des transports et cet échec, s'il devait être consacré, serait grave de conséquences. Non seulement il interdirait, comme c'est déjà le cas, un fonctionnement satisfaisant du Marché Commun du charbon en permettant, au mépris de la philosophie du traité de Paris, la généralisation des pratiques discriminatoires et donc une compétition parfaitement anarchique. Mais, dans une perspective plus lointaine, la Grande-Bretagne, en cas d'adhésion, y trouverait justification à laisser ses charbonnages exploiter sur le marché des autres pays de la Communauté une position reconnue potentiellement dominante. Enfin et surtout dans la perspective de la fusion des traités et au cas souhaitable où serait élaborée une réglementation de concurrence uniforme pour toutes les formes d'énergie, les sociétés pétrolières y trouveraient un puissant argument pour soutenir l'inanité pratique d'un régime de transparence, jusque-là inappliqué, et pour défendre en conséquence et pérenniser si possible le régime de liberté qu'elles appliquent pour leur plus grand profit.

La gravité de ces conséquences conduit à s'interroger sur les raisons qui ont pu déterminer l'échec de la Haute Autorité avant même d'apprécier les chances nouvelles qu'offrent à la solution du problème

(117) HUTTER, *op. cit.*, p. 69.

le cadre plus large du traité de Rome et l'action de la Commission de Bruxelles

Sans doute la Haute Autorité disposait-elle de pouvoirs importants pour engager les gouvernements à établir, en matière de transport, un marché transparent. Mais les gouvernements, aux termes mêmes de l'article 70, alinéa 5, restaient libres de leur politique de transport sur des points essentiels et notamment en matière de formation des prix. Ce partage des compétences était inévitable dans le cadre d'une intégration partielle et ses inconvénients devinrent surtout évidents quand il apparut qu'il était pratiquement impossible de dissocier les questions de publicité et de non-discrimination des questions de formation des prix. Dans ce domaine comme dans les autres, l'unité de la matière économique exige l'unité des autorités compétentes et de la politique menée.

Cause aggravante de ce premier handicap, la Haute Autorité n'a pas eu, surtout après la période transitoire, l'autorité politique nécessaire pour, forte de son bon droit, imposer à un des Etats, en l'occurrence l'Etat néerlandais, une capitulation sans condition.

D'ailleurs n'était-il pas naturel que les Pays-Bas manifestassent une certaine réticence à embrasser des voies nouvelles avant de savoir avec précision vers quoi l'on voulait se diriger, non seulement sur le plan des transports, mais sur celui de l'intégration communautaire ? Tant que cette finalité de l'entreprise communautaire restera aussi vague qu'elle l'est aujourd'hui, on ne voit pas pourquoi les Etats renonceraient à leurs politiques nationales respectives, surtout quand il s'agit de secteurs essentiels de leur économie. Rappelons, à cet égard, qu'aux Pays-Bas, l'actif de la Balance des services des transports couvre traditionnellement le déficit de la Balance commerciale et constitue donc la base de l'équilibre de la Balance des paiements.

La seule erreur commise par la Haute Autorité est d'avoir fini par accepter des compromis plutôt que de s'en tenir à son attitude initiale. Elle rendait ainsi la solution du problème encore plus complexe.

Ceci étant, pouvait-on attendre une solution plus satisfaisante de la définition d'une politique commune des transports dans le cadre de la C.E.E. ?

3. — *Les transports et la C.E.E.* (118).

S'il affirme le principe et la nécessité d'une politique commune des transports (article 74), le traité de Rome ne définit nullement le

(118) Il convient de souligner dès l'abord que la politique commune des transports a jusqu'alors exclu de son champ d'investigation et de réglementation

contenu de cette politique. Au regard de ce contenu, on peut dire que tous les autres articles du Titre IV ne traitent que de problèmes relativement mineurs (art. 76 : accord de Stand Still — art. 77 : justification des aides par la notion de service public — art. 79 : interdiction des discriminations fondées sur la nationalité (119) — art. 80 : interdiction des tarifs de soutien sauf autorisation et autorisation des tarifs de concurrence — art. 81 : réduction des taxes aux frontières). La Commission, aidée par le Comité d'experts prévu par l'article 83, avait donc un vaste champ à explorer. Mais son autonomie de décision était relativement réduite sur les points essentiels puisque ses propositions devaient recevoir l'approbation unanime du Conseil des Ministres.

Dès avril 1961, la Commission publiait un mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, suivi le 23 mai 1962 du programme d'action en matière de politique commune des transports, lui-même précisé par quatre séries de propositions soumises par la Commission au Conseil des Ministres le 10 mai 1963 :

- l'instauration d'une tarification à fourchettes ;
- pour les transports internationaux routiers, l'uniformisation des procédures de délivrance des autorisations et la constitution d'un contingent communautaire ;
- l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence ;
- une enquête sur le coût des infrastructures.

Deux directives du 24 juillet 1962 et du 13 mai 1965 (120) ont réalisé l'uniformisation des règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par route entre les Etats membres et le Conseil a donné, en mars 1965, son accord de principe à la substitution progressive aux contingents bilatéraux d'autorisation de trafic international d'un contingent communautaire comportant des autorisations valables sur tout le territoire de la Communauté.

Le même Conseil a approuvé, à la même date, un projet de décision-cadre (121), relatif à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence, qui concerne essentiellement

les transports des produits pétroliers et gaziers par pipe-line ainsi que les transports maritimes.

(119) Règlement n° 11 du Conseil du 27 juin 1960 concernant la suppression des discriminations en matière de prix et conditions de transport. *J.O. de la C.E.E.*, n° 52 du 16 août 1960.

(120) *J.O. des Communautés*, n° 70 du 6 août 1962 et n° 88 du 24 mai 1965.

(121) Décision du Conseil du 13 mai 1965. *J.O. des Communautés*, n° 88 du 24 mai 1965.

la fiscalité, les questions sociales, les obligations de service public et charges en résultant et les rapports financiers entre l'Etat et les Chemins de fer. On notera en outre qu'un règlement du Conseil (122) prévoyait l'exemption temporaire pour les transports des dispositions touchant les ententes (articles 85 et 86) et ce temporaire dure encore (123).

L'enquête sur les coûts d'infrastructure, en vue de leur imputation plus équitable, est en cours (124) et depuis le 22 février (125), une consultation est prévue entre les Etats de la Communauté en matière d'investissements d'infrastructure de transport.

Mais l'efficacité de toutes ces dispositions, si importantes qu'elles apparaissent, est subordonnée à la solution du problème central qu'est la réglementation tarifaire. Le Conseil des Ministres l'a reconnu en 1965 en liant formellement la mise en œuvre des mesures de libération du trafic routier international et celles d'harmonisation des conditions de concurrence à un accord sur le problème de la tarification (126).

Sur ce problème, les principes essentiels définis par la proposition de la Commission du 10 mai 1963, apparaissent aujourd'hui encore pleinement satisfaisants ; on y trouvait :

- le souci d'appliquer au trafic national comme au trafic international la même réglementation ;
- l'instauration d'une tarification obligatoire à fourchettes (10 % minimum, 30 % maximum) basée sur les coûts ;
- la reconnaissance de la nécessité d'une transparence du marché réalisée grâce à la publication *a priori* de tarifs (dont la fourchette eût pu être réduite pour les pondéreux) et à la publicité *a posteriori* des contrats particuliers dûment autorisés.

Cette proposition avait donc le mérite de trancher du même coup, ce que n'avait pu faire la Haute Autorité et qui plus est dans le sens du traité de la C.E.C.A., les problèmes liés de la formation et de la connaissance des prix de transport. Mais de ce fait même, bien accueillie par cinq Etats membres, elle se heurta au *veto* des Pays-

(122) Règlement 141. *J.O. des Communautés* du 28 novembre 1962.

(123) Règlement n° 1002/67/C.E.E. du Conseil, du 14 décembre 1967, portant prorogation du délai de non-application aux transports par chemins de fer, par route et par voie navigable du règlement n° 17 du Conseil.

(124) Décision du Conseil du 22 juin 1964. *J.O. des Communautés*, n° 102 du 29 juin 1964 et décision du Conseil du 13 mai 1965. *J.O. des Communautés* du 24 mai 1965.

(125) *J.O. des Communautés*, n° 42 du 8 mars 1966.

(126) Comment admettre en effet la libre circulation de camions de pays n'appliquant aucune réglementation tarifaire ? Quel sens peut avoir d'autre part l'harmonisation des conditions de concurrence si elle n'est pas requise par un système commun de tarification ?

Bas qui allaient progressivement infléchir l'action de la Commission et du Conseil, comme ils avaient infléchi celle de la Haute Autorité, vers un compromis dénué de toute cohérence et de toute portée : l'accord du 22 juin 1965 et la proposition de règlement d'application élaborée par la Commission et soumise au Conseil le 27 octobre 1965.

Le caractère de compromis de cet accord résultait de ce qu'il prévoyait la coexistence d'un régime de tarification obligatoire à fourchettes et d'un régime de tarification de référence, pratiquement assimilable à un régime de libre formation des prix.

Dans un premier temps et jusqu'en 1969, la portée de l'accord était limitée au trafic international où les seuls transports fluviaux seraient soumis, ce qui donnait pleine satisfaction aux Néerlandais, à la nouvelle tarification de référence, c'est-à-dire en fait au régime de liberté qu'ils avaient toujours connu. Les transports par fer et par route continueraient quant à eux d'être soumis en principe à la tarification obligatoire à fourchettes sans préjudice des infractions néerlandaises à ce régime, sous forme d'accords particuliers, même dans les transports ferroviaires pour lesquels un tarif direct international avait été établi.

Dans un second temps (1970 à 1972) le système de tarification de référence, c'est-à-dire le régime de liberté des prix, devait être étendu en trafic intérieur comme en trafic international à tous les transports, quel qu'en soit le mode, de produits pondéreux inscrits sur une liste limitative à établir, alors que les autres transports seraient en principe assujettis à la tarification obligatoire encore que, sous la pression des Pays-Bas, un compromis de dernière heure fût discuté qui aurait pu laisser chaque pays libre de choisir entre une tarification de référence et une tarification obligatoire.

Jamais accord n'avait été aussi loin sur la voie de l'abandon. Entérinant le *statu quo* dans la première étape de son application, il consacrait purement et simplement la double distorsion résultant d'une part, en matière de transports fluviaux, de la coexistence d'un fret international libre et d'un fret intérieur réglementé, d'autre part de prix libres sur les voies navigables et de prix tarifés pour les autres moyens de transport. La deuxième phase de son application conduisait à abandonner en bloc tous les progrès réalisés pour établir des tarifs directs internationaux et en trafic intérieur une tarification obligatoire à fourchette de manière à assurer une réelle transparence du marché comme l'exige le traité de Paris, comme la Commission de Bruxelles l'avait admis dans ses propositions de mai 1963 et comme l'implique en définitive la recherche d'un optimum économique.

Vouloir soumettre les transports de charbon à une tarification de référence ce n'était pas seulement contrevenir directement aux dispo-

sitions formelles du traité de Paris que nous nous dispenserons de rappeler, c'était en outre ignorer le bien-fondé économique de ces dispositions et en particulier que le charbon est un des produits pondéreux qui, intégrant dans son prix rendu une importante proportion de frais de transport, voit son pouvoir compétitif particulièrement menacé par une concurrence anarchique entre entreprises de transport. On peut ajouter sur un plan plus général que l'économie charbonnière et à plus forte raison l'économie énergétique, en raison même de la dispersion des niveaux de coûts et de la disparité des structures de coûts des différents produits, requièrent, pour atteindre à une certaine stabilité et éviter ainsi les gaspillages de toutes sortes (investissements, hommes et gisements), que la compétition entre producteurs y soit ordonnée. Et la règle d'or de cet ordre est que les prix pratiqués par chaque producteur et transporteur soient préalablement connus, c'est-à-dire tarifés avec une marge d'incertitude la plus réduite possible et reflètent des coûts réels de développement et non des coûts instantanés d'agression destinés à conquérir le marché et à y établir une position dominante. C'est dire que les préférences des producteurs de charbon tant dans la perspective de la fusion des traités que dans celle de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun vont, en matière de transport, à une tarification obligatoire à fourchettes réduites (5 % au maximum), marge d'incertitude comparable à celle qui existe sur les prix départ du fait des variations de qualité d'un bassin à l'autre, et même d'une fourniture à l'autre.

Même abstraction faite des exigences de l'économie charbonnière et énergétique, l'économie des transports elle-même fournit des raisons supplémentaires d'écarter un régime de libre formation des prix et donc d'opacité du marché.

D'abord toutes les entreprises de transport ne sont pas soumises aux mêmes obligations de service public, ce qui crée un premier handicap pour certaines dans le cadre d'une compétition libre.

Ensuite, les coûts d'infrastructure sont supportés très inégalement d'un mode de transport à l'autre, ce qui crée une nouvelle discrimination au niveau des prix qui nécessairement reflètent cette inégalité des charges.

Comme dans le domaine énergétique, la disparité des structures de coûts, plus ou moins capitalistiques selon les modes de transport, confère dans la compétition libre un avantage exorbitant aux modes de transport dont les coûts comportent les charges proportionnelles, c'est-à-dire inéludables même dans l'instant, relativement les moins élevées.

Enfin il y a nécessité pour tout investisseur, assujetti à des frais de transport importants pour ses approvisionnements en pondéreux

ou pour l'écoulement de sa production, de connaître à l'avance, avec une suffisante certitude, les prix de transport, sous peine de voir ses calculs de rentabilité complètement déjoués. Les modifications brutales des relativités de prix de transport sur le marché international et communautaire ont été, nous l'avons vu, pour beaucoup dans le recul de la compétitivité des houillères et il n'y aurait rien à dire si ces modifications avaient seulement résulté de progrès techniques tant dans les transports maritimes que dans les pipe-line, mais l'avantage de coût que ces modes de transport conféraient aux énergies importées a été singulièrement accru dans certains pays de la Communauté par la politique de hauts prix, héritage du passé, pratiquée dans les modes de transport traditionnels.

Dans ces conditions on ne peut manquer de se demander pourquoi les Néerlandais restent malgré tout des partisans acharnés de la libre formation des prix. C'est sans doute qu'ils ont besoin d'un marché non transparent, c'est-à-dire excluant tout contrôle quant à la relation coût-prix, pour offrir des prix de transport qui, sans affirmer qu'ils n'ont aucune signification économique par eux-mêmes, ont à coup sûr pour principale raison de drainer vers Rotterdam et Europort un trafic en constant développement et d'accroître ainsi une position déjà largement dominante dans le trafic communautaire (127). A la limite ils pourraient même en assurer l'intégralité si les autres Etats renonçaient à subventionner le coût de l'alignement des offres de leurs flottes respectives sur celles des flottes néerlandaises. C'est pour la même raison fondamentale que les Pays-Bas sont des partisans acharnés du libre échange qui seul peut contribuer à l'essor du port de Rotterdam et sans doute est-ce la même raison, mais dans un domaine différent, qui pousse les sociétés pétrolières internationales à réclamer la liberté totale en matière de fixation des prix. Au vrai, ne défend la liberté que celui qui en profite pour étendre son pouvoir.

Fort heureusement, c'est cet acharnement des Néerlandais à réclamer toujours plus de liberté qui a conduit à remettre en question les développements de l'accord du 21 juin 1965.

Non contents d'avoir obtenu une tarification de référence, les Néerlandais demandaient encore que les fourchettes de cette tarification, purement indicative et donc sans valeur contraignante, initialement fixées à 20 % ($\pm$ 10 % par rapport à un prix de base) soient élargies à 30 % dans de nombreux cas. Ils demandaient aussi que dans les cas de tarification obligatoire les contrats conclus en dehors des fourchettes retenues ne fassent l'objet d'aucune justification ni publi-

(127) Trafic en Mt des principaux ports de la Communauté en 1965 : Rotterdam (130), Anvers (59), Marseille (55), Hamsney (35), Le Havre (27), Gênes (26), Wilhemshafen (18), Brême (17), Dunkerque (16), Amsterdam (14), Emden (11), Rouen (10), Nantes (10).

cité préalable. Ils demandaient enfin que les contrats conclus à l'intérieur de la fourchette par alignement sur un mode de transport concurrent soient simplement communiqués, sans publicité, aux autorités compétentes. Le désaccord fut également manifeste quand il s'agit de déterminer les critères d'établissement des tarifs de référence (prix de marché ou coûts). Enfin et surtout les Néerlandais s'opposèrent à la disposition de la proposition de règlement prévoyant que dans les secteurs soumis à la tarification de référence les Etats pourraient intervenir pour fixer à titre temporaire des limites de prix supérieures ou inférieures, ceci pour éviter l'exploitation abusive de positions dominantes ou ruineuses ; c'était avouer clairement la motivation profonde de leur libéralisme. Comme l'a dit M. Posthumus, Ministre des Transports aux Pays-Bas, à l'issue de la session ministérielle des 19 et 20 octobre 1966, « l'essentiel du désaccord concerne les prix minima dans la navigation fluviale » dont les Néerlandais n'ont jamais voulu entendre parler.

Faute de pouvoir s'entendre sur le point essentiel de la tarification, il fut alors décidé d'élargir la discussion à l'ensemble des problèmes (capacité de transport, accès à la profession, règles de concurrence, clauses de sauvegarde). Puisque le problème posé à l'endroit ne pouvait trouver de solution, on le posait à l'envers pour laisser ouverte la discussion. C'est ce que des journalistes français ont appelé la « relance de la politique commune des transports ». Le travail réalisé par la Commission (128) à partir de cette orientation nouvelle n'autorise pourtant pas à penser que l'on soit près de sortir de l'impasse. Qu'on le veuille ou non, c'est le choix entre la liberté des prix et la tarification qui commande toute la politique des transports.

Ce choix bien évidemment suppose une volonté politique commune des Etats et selon les propos de M. Schaus, membre de l'ancienne Commission, à la fin de 1966, « la volonté politique permet-
« tant d'aboutir à un succès n'est ni toujours partagée, ni toujours
« constante », Il faut bien reconnaître qu'on voit mal pourquoi un pays de la Communauté accepterait de renoncer à une politique nationale qui lui a apporté des avantages considérables sans être mieux assuré de la finalité et de l'avenir de l'intégration communautaire. A supposer que cette objection de caractère politique mérite attention, la raison conduit alors à préférer le *statu quo* à tout compromis susceptible de compliquer plus que de simplifier les problèmes de transport en attendant que soit établi un véritable pouvoir d'arbitrage politique, homogène aux exigences d'une véritable intégration économique.

(128) Communication au Conseil du 10 février 1967.

VI. — La politique sociale et financière.

Nous serons bref sur ce chapitre qui n'intéresse qu'indirectement notre propos. C'est en effet parce qu'il y a eu régression du charbon, imputable dans une large mesure à l'absence de politique énergétique commune, que les problèmes sociaux ont pris une importance considérable jusqu'à devenir l'essentiel des interventions de la Haute Autorité. Faute de se préoccuper de l'avenir de la mine, on s'est préoccupé de l'avenir des mineurs.

La Haute Autorité a déployé dans ce domaine un réel effort d'imagination.

Le traité en effet n'abordait la question sociale que dans la perspective d'une expansion préjudiciable à la stabilité et à la continuité de l'emploi. C'est le sens de l'article 2 : la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé doit aller de pair avec la sauvegarde de la continuité de l'emploi. L'article 56 lui fait écho qui prévoit des actions de reconversion et de réadaptation « si l'introduction, dans le cadre des objectifs généraux » de la Haute Autorité, de procédés techniques ou d'équipements « nouveaux a pour conséquence une réduction d'une importance » exceptionnelle des besoins de main-d'œuvre des industries du « charbon ou de l'acier, entraînant dans une ou plusieurs régions des » difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'œuvre rendue disponible »...

Dans cette même perspective, la Haute Autorité devait veiller à ce que « la concurrence ne se développe pas au détriment des travailleurs » et notamment s'opposer aux baisses de salaires comme moyen de concurrence entre les entreprises (article 68).

Enfin, au titre de l'article 3 e, il incombait à la Communauté de « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la » main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès dans « chacune des industries dont elle a la charge ».

A ces dispositions près, les Etats restaient maîtres de leur politique sociale.

C'est dans une perspective exactement inverse, celle de la régression charbonnière, que très vite allait devoir agir la Haute Autorité. Son action de réadaptation et de reconversion allait en recevoir une ampleur imprévue. Ses interventions visant au progrès des conditions sociales devenaient en revanche plus contestables, coupées qu'elles apparaissaient du progrès économique des entreprises qui leur eût donné leur plein sens, et d'autant plus contestables qu'elles émanaient

d'un organisme qui éluda peu à peu toute responsabilité sur le plan économique (129).

L'action de réadaptation et de reconversion.

Réadaptation (130).

Dans un premier temps, jusqu'en 1960, c'est par référence au § 23 de la convention annexe que la Haute Autorité intervint (de pair avec les gouvernements auxquels incombe la charge de la moitié des aides de réadaptation) ouvrant des crédits pour 43 M\$ en faveur de 115.000 travailleurs licenciés ou transférés dont plus de 80 % en provenance des charbonnages.

Avec l'ouverture de la crise charbonnière, il apparut que les dispositions du § 23 de la Convention étaient insuffisantes pour fonder une politique de réadaptation à l'échelle des besoins nouveaux, consécutifs à la régression de la production. C'est dans ces conditions que fut ajouté à l'article 56 un § 2 (131), modification proposée par

(129) Pour s'en tenir à l'essentiel, nous négligerons ainsi diverses actions bénéfiques de la Haute Autorité en matière sociale (prêts à la construction de maisons ouvrières, interventions en matière de médecine et de sécurité du travail, aides au chômage partiel, aides au stockage auxquelles il a été fait allusion précédemment).

(130) Cf. Mémorandum à l'intention des membres du Comité consultatif sur les actions communautaires en matière de réadaptation et de reconversion : document n° 4998/1-67 du 20 octobre 1967 émanant de la Commission des Communautés Européennes et « mesures de réadaptation appliquées en République Fédérale d'Allemagne, en Belgique et en France ». Bilan et résultats 1960-1965 Haute Autorité.

(131) 2. Si des changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries du charbon ou de l'acier, qui ne sont pas directement liés à l'établissement du marché commun, placent certaines entreprises dans la nécessité de cesser, de réduire ou de changer leur activité, de façon définitive, la Haute Autorité, sur la demande des gouvernements intéressés :

a) peut faciliter, suivant les modalités prévues à l'article 54, soit dans les industries relevant de sa juridiction, soit sur avis conforme du Conseil dans toute autre industrie, le financement des programmes, approuvés par elle, de création d'activités nouvelles économiquement saines ou de transformation d'entreprises, susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'œuvre rendue disponible ;

b) peut consentir une aide non remboursable pour contribuer :

- au versement d'indemnités permettant à la main-d'œuvre d'attendre d'être replacée ;
- à assurer, par des allocations aux entreprises, le paiement de leur personnel en cas de mise en congé temporaire nécessitée par leur changement d'activité ;
- à l'attribution aux travailleurs d'allocations pour frais de réinstallation ;
- au financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi.

La Haute Autorité subordonne l'octroi d'une aide non remboursable au versement par l'Etat intéressé d'une contribution spéciale au moins équivalente au

la Haute Autorité et le conseil spécial des ministres le 26 janvier 1960 dans les conditions prévues à l'article 95, alinéa 3 du traité, reconnue par la Cour de Justice conforme aux dispositions de l'article 95, alinéas 3 et 4, le 4 mars 1960, et approuvée par l'Assemblée parlementaire européenne dans sa séance du 29 mars 1960 (132). C'est au titre de ces nouvelles dispositions que furent attribuées, depuis le 10 février 1960, toutes les aides de réadaptation. Leurs modalités sont diverses (133) suivant les conventions conclues par la Haute Autorité avec les Gouvernements respectifs mais elles se proposent toujours les mêmes objectifs : garantir aux travailleurs licenciés le maintien de leur niveau de vie et faciliter leur accès à de nouveaux emplois.

On soulignera la progression de volume de ces aides, parallèle à la dégradation de la situation charbonnière. Alors que dans la période 1960 à 1965 les engagements annuels ne dépassaient pas en moyenne 5 M\$ par an, ils s'élèvent depuis 1965 à plus de 15 M\$ par an.

Un décalage important s'observe entre le volume des engagements et les crédits réellement versés puisque pour des ouvertures de crédits de près de 100 M\$ concernant 230.000 travailleurs environ, de 1953 à juin 1967, il n'avait été réellement versé, à la fin de 1966, qu'environ 30 M\$ dont 22 au titre du § 23 de la convention et 8,4 au titre de l'article 56 § 2 concernant au total 90.000 travailleurs environ (134). Ce décalage tient à ce que les ouvertures de crédit reposent sur de simples estimations et à ce qu'il s'écoule un délai très long (parfois plusieurs années) entre l'accord donné par la Haute Autorité à une aide et son versement effectif en remboursement des avances de fonds consenties par les gouvernements pour la part incombant à la Haute Autorité.

Aussi est-il difficile d'apprécier si les prévisions inscrites par la Haute Autorité à son budget au titre de la réadaptation sont ou non excessives. La question n'est pas indifférente puisque ces prévisions ont été invoquées par la Haute Autorité comme justification d'une augmentation du prélèvement, en 1967, de 0,25 à 0,30 %.

Quoi qu'il en soit, sans méconnaître le caractère positif de l'action de la Haute Autorité en matière de réadaptation, il est permis de s'interroger sur le point de savoir s'il est bien normal que les houil-

montant de cette aide, sauf dérogation autorisée par le Conseil statuant à la majorité des deux tiers.

(132) *J.O. des Communautés*, n° 33 du 16 mai 1960.

(133) Elles tendent soit à faciliter l'acceptation d'un nouvel emploi mieux rémunéré que l'ancien emploi, soit à faciliter le réemploi dans une autre profession ou dans une autre région, soit à permettre l'attente d'un nouvel emploi.

(134) La Haute Autorité a également distribué des allocations spéciales de chômage et des aides au stockage pour un montant total de 7 M\$ à la fin de 1966.

lères de la Communauté soient appelées à financer sur leurs fonds propres, versés au titre du prélèvement, une partie importante des aides de réadaptation des mineurs que la politique des pouvoirs publics les oblige à licencier. Les économistes les moins discutés estiment au contraire que les dépenses provoquées par la substitution d'une forme d'énergie à une autre devraient normalement incomber à l'énergie de substitution et non à l'énergie évincée.

Reconversion.

Avec l'accentuation du rythme de la régression dans le domaine charbonnier et le ralentissement de l'expansion économique dans certains pays de la Communauté, il apparut dans les années 1960 que les aides de réadaptation ne suffisaient pas à assurer le réemploi des mineurs libérés. Il fallait aussi se préoccuper de créer de nouveaux emplois pour les ouvriers réadaptés. C'est tout le problème de la reconversion qui, ces dernières années, a pris une importance primordiale. L'action de la Communauté a été marquée chronologiquement par l'organisation en 1960 d'une conférence intergouvernementale sur ce problème, par la création d'un comité d'experts qui a publié de multiples rapports, par des études diverses, enfin par l'octroi de prêts à des taux d'intérêts réduits à une cinquantaine d'opérations de reconversion. Sur ce dernier point, la Haute Autorité a pris le 8 septembre 1965 une décision visant à étendre l'assiette financière de ses prêts tout en réduisant encore les taux d'intérêts. Elle a recouru à ces fins au système dit « mélange de fonds » déjà utilisé pour le financement de la construction des maisons ouvrières. Il consiste à mélanger des fonds de la réserve spéciale, constituée avec les intérêts du placement des fonds excédentaires résultant du prélèvement, avec des fonds provenant du marché des capitaux. Les prêts, issus de ce mélange sont accordés à des taux d'intérêts de 4,5 % pour les cinq premières années et de 6,5 % pour la période restante. Ils sont plafonnés à 30 % des nouveaux investissements exigés par la reconversion et accordés pour une durée de 10 à 15 ans qui, de toute façon, ne peut être supérieure à la durée d'utilisation des biens faisant l'objet des investissements à financer, c'est-à-dire aux périodes d'amortissement. Enfin l'amortissement des emprunts est différé pendant 3 ans après quoi il se fait par annuités constantes.

Le bilan récapitulatif de la reconversion, établi au 4 juillet 1967, fait apparaître un volume de prêts de 105 M\$ (136) (dont les 3/4 ont été consentis en 1966 et en 1967) pour des investissements totaux de

(136) 10,9 M\$ à l'Allemagne, 31,1 M\$ à la Belgique, 25,9 M\$ à la France, 22,9 M\$ à l'Italie et 13,8 M\$ aux Pays-Bas.

438 M\$ répartis entre divers secteurs d'activité, notamment industries chimiques et métallurgiques, qui ont permis ou permettront la création de 80 à 100.000 postes. Il s'agit donc d'une action de grande ampleur, en pleine progression.

On se demandera seulement si dans ce domaine aussi il est normal de faire supporter aux houillères de la Communauté, dont la situation financière est déjà critique, une part même modeste du financement de la reconversion.

Sous l'angle financier, on ne saurait incriminer la Haute Autorité d'avoir employé, à des fins le plus souvent sociales, les excédents de ses recettes, provenant du prélèvement, sur ses dépenses. Il reste qu'aujourd'hui où déjà est réalisée la fusion des exécutifs le prélèvement C.E.C.A. apparaît quelque peu anachronique (n'était-il pas essentiellement le garant de l'autonomie politique d'une institution qui a disparu, avec ou sans autonomie ?) et pèse lourdement sur les entreprises de la C.E.C.A. Celles-ci sont en quelque sorte assujetties à une double imposition :

- celle qui résulte du prélèvement (établi en fonction de la valeur moyenne des produits houillers et sidérurgiques à un taux fixé par la Haute Autorité) destiné tout à la fois à couvrir des dépenses administratives, des dépenses à caractère social ou technique (recherche) et à garantir des prêts aux investissements ;
- celle qui résulte de la fiscalité de droit commun.

Enfin, en première approximation, l'avoir net de la C.E.C.A. qui, au 30 juin 1966 s'élevait à quelque 256 M\$ répartis entre le fonds de garantie (100 M\$), la réserve spéciale (75 M\$), les provisions pour dépenses sociales, techniques et autres (72 M\$) et comptes divers (9 M\$), apparaît d'une importance tout à fait excessive par rapport au volume des emprunts souscrits ou des prêts consentis et par rapport aux dépenses réelles.

Les interventions sociales de caractère général

Les interventions ou plutôt les tentatives d'interventions de la Haute Autorité, touchant la politique salariale des entreprises et de manière plus générale le relèvement du niveau de vie des travailleurs, ont été, nous l'avons dit, encore plus contestables. Soumise à la double influence des syndicats et de la Commission des affaires sociales du Parlement Européen, la Haute Autorité a multiplié les réunions de Commissions paritaires et les pressions indirectes pour obtenir notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'un statut européen des mineurs. Il s'agissait essentiellement d'instaurer en faveur des mineurs de la Communauté une prestation C.E.C.A. uniforme, présentant le

double caractère d'une prime de poste et d'une prime de fidélité. La question a perdu tout intérêt — la dernière réunion officielle remonte à 1965 — avec l'option prise par les gouvernements d'accroître la régression charbonnière. La tendance serait plutôt aujourd'hui au versement de primes de départ ou d'infidélité quoique le problème du recrutement de jeunes mineurs de fond soit inquiétant pour les mines qui demeureront pendant de nombreuses années encore en exploitation. Il y a tout à la fois trop et pas assez de mineurs, trop d'un certain âge, difficiles à reconvertir et pas assez de jeunes susceptibles de garantir une bonne marche des exploitations maintenues en activité ; c'est à coup sûr une des conséquences inévitables de la politique menée, sinon choisie.

SECTION II

LE TRAITE DE ROME ET LES HYDROCARBURES

Dans une perspective historique, le traité de Rome marque à la fois l'élargissement sur le plan économique de l'œuvre entreprise par le traité de la C.E.C.A. et un recul, apparent tout au moins, par rapport à l'ambition et à la finalité politique initiale de ce même traité.

Avec l'échec des projets de Communauté de Défense et de Communauté politique européenne, la voie de l'intégration pure et simple de l'Europe communautaire paraît momentanément impraticable. Pourtant le désir reste vif dans l'opinion comme dans certains milieux politiques des pays communautaires d'aller de l'avant. C'est ainsi que se fit jour l'idée d'un marché commun européen élargi à l'ensemble de l'économie, idée proposée dès le printemps 1955 par les Pays-Bas, discutée à Messine, le 2 juin 1955, par les six ministres des Affaires Etrangères, acceptée à Venise, en mai 1956, à la suite du rapport Spaak et concrétisée par le traité de Rome qui, signé le 25 mars 1957 et ratifié par les Parlements au cours de la même année, entre en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

Dans la perspective qui nous occupe, il importe de rappeler succinctement la philosophie politique et économique de ce nouveau traité par rapport à celle du traité de la C.E.C.A. et d'en considérer les développements ou les carences dans les domaines intéressant les hydrocarbures et plus généralement l'économie énergétique.

I. — La philosophie politique du Traité de Rome.

Par certains côtés, le traité de Rome constitue un prolongement et même un couronnement du traité de Paris puisqu'il étend la « soli-

darité de fait », jusque-là limitée à deux industries, à l'ensemble des secteurs économiques. Toutefois on chercherait en vain dans son préambule ou dans ses articles liminaires des expressions équivalentes à celles que l'on trouve dans la déclaration du Gouvernement français de mai 1950 : « Première étape de la Fédération européenne... premières assises concrètes d'une fédération européenne... » et dans le préambule lui-même du traité de Paris : « Premières assises d'une Communauté plus large et plus profonde... ». Tout au plus est-il question d'« établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » et de promouvoir... « des relations plus étroites entre les Etats que la Communauté réunit ». La finalité politique de l'œuvre ne s'avoue pas ou n'ose pas s'avouer. La référence à la contribution que l'Europe peut apporter à la civilisation est aussi plus discrète. Il ne s'agit que de créer les conditions de la prospérité : c'est en quelque sorte une philosophie du « *primum vivere optimum* », autre version de « *l'American Way of Life* », qui répond à une aspiration nouvelle et commune des sociétés industrielles : la recherche quasi exclusive d'un niveau de vie de plus en plus élevé (137).

Ce recul, apparent tout au moins, par rapport à l'ambition initiale des promoteurs de la C.E.C.A. s'exprime, au plan institutionnel, par un nouvel équilibre des pouvoirs. Si l'organisation institutionnelle de la nouvelle Communauté est assez voisine de celle de la C.E.C.A. — on y retrouve une Commission exécutive, un Conseil des Ministres assisté d'un Comité consultatif, le Comité Economique et Social, un Parlement Européen et une Cour de Justice, ces deux dernières institutions devenant communes aux trois Communautés — l'organisation des compétences entre la Commission et le Conseil des Ministres est, au moins dans la lettre, fondamentalement différente. La prépondérance du Conseil des Ministres est indiscutable. Sans doute conserve-t-on, à la nouvelle Commission, le droit d'initiative, mais en dehors de questions relativement mineures c'est au Conseil des Ministres qu'appartient le pouvoir de décision et toute décision, au moins dans les deux premières étapes, c'est-à-dire dans les 8 premières années du Marché Commun, doit être prise à l'unanimité, ce qui garantit à chaque Etat le respect de sa souveraineté. En fait, la différence est beaucoup moins marquée qu'il n'y paraît. Le traité de Rome, tirant la leçon de l'expérience de la C.E.C.A., consacre en droit la place et le

(137) En soi cette philosophie du développement est parfaitement justifiable. Encore faudrait-il qu'elle soit ordonnée à une fin. Il peut apparaître singulier que l'Occident dans son ensemble, y compris les pays de vieille civilisation qui s'y trouvent, cherche les moyens d'accélérer la croissance économique quitte à créer des besoins parfaitement artificiels, tandis que les 2/3 de l'humanité se demandent s'ils pourront un jour trouver à satisfaire leurs besoins les plus élémentaires.

rôle qu'avait acquis dans la réalité le Conseil de Ministres au sein de la Communauté de la C.E.C.A.

Pour autant, la conception d'un pouvoir communautaire supranational et la perspective de l'établissement d'une Communauté de caractère véritablement politique n'étaient pas définitivement abandonnées. On peut en trouver un premier signe dans le traité lui-même. Ne prévoit-il pas expressément qu'à partir de la 3^e étape, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 1966 les décisions, concernant certaines questions bien définies, devront être prises à la majorité et non plus à l'unanimité. Sans doute est-ce par ce biais que les inspireurs du traité entendaient ou espéraient voir le Marché Commun se muer insensiblement en union politique. D'autre part, on pouvait raisonnablement penser dès l'origine que la Communauté aurait une dynamique propre et qu'en particulier les progrès accomplis dans la voie de l'unité économique entraîneraient inévitablement un certain progrès de l'unité politique, tant pouvait apparaître arbitraire et à la limite stérile la dissociation indéfinie entre l'ordre économique et l'ordre politique dont les interférences dans nos types de sociétés sont patentes (138). Enfin, la création continue d'un ordre juridique communautaire à travers les actes (139) — règlements, directives, décisions — des organes communautaires en place, ordre qui s'impose aux Etats de la Communauté, pouvait constituer une nouvelle incitation à croire au développement progressif d'un ordre politique communautaire.

Il reste que l'avenir politique de la Communauté n'était pas nettement dessiné ; il dépendait pour une large part de la volonté des Etats intéressés.

(138) « La Communauté a toujours été, aux yeux de la Commission, une union « politique dans le domaine économique et dans le domaine social. Les institutions — le Parlement, le Conseil, la Commission — sont des institutions politiques... L'extension, au-delà de l'économie et du social, des domaines où se « réalise l'union sans cesse plus étroite des peuples européens est sinon le corollaire, du moins le prolongement normal des Communautés présentes. » (X^e Rapport général de la C.E.E., 1^{er} avril 1966 au 31 mars 1967.)

(139) On notera en passant que la qualification de ces actes et leur portée ne sont pas les mêmes que dans le Traité de Paris comme le montrent les dispositions de l'article 189 repris ci-après :

« Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues « au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des « directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments « et il est directement applicable dans tout Etat membre.

« La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, « tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux « moyens.

« La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires « qu'elle désigne.

« Les recommandations et les avis ne lient pas. »

II. — La philosophie économique du Traité.

Traité C.E.C.A.-Traité C.E.E. :

Ressemblances, différences et conséquences.

Dès lors que les Six pays cherchaient à étendre « la solidarité de fait », qui commençait à les lier, à l'ensemble de leur économie en créant un marché commun élargi, il eût été surprenant qu'ils n'adoptassent pas la philosophie économique qui avait présidé à la naissance et au développement de la Communauté charbon-acier et qui d'ailleurs est celle de tous les pays d'Occident, à savoir une économie de marché fondée sur le principe concurrentiel. De fait et bien que le traité de Rome, dans ses articles liminaires (articles 1 à 8) tout au moins, soit moins explicite sur ce point que le traité de Paris, il n'est pas douteux qu'il se réfère à la même philosophie de la concurrence tant à l'intérieur du Marché Commun (articles 3 *a* et 3 *f*) (140) que vis-à-vis des pays tiers (articles 3 *b*, [141], 18 et 110). Le préambule même du traité témoigne de cet esprit libre échangiste : « Désireux « de contribuer grâce à une politique commerciale commune à la « suppression progressive des restrictions aux échanges internatio-
« naux ».

Toutefois, cette philosophie de la concurrence, outre qu'elle est l'objet de réserves importantes dans certains domaines comme l'agriculture, s'exprime par des dispositions particulières qui, dans leur portée tout au moins, apparaissent beaucoup moins contraignantes que celles édictées par le traité de Paris. Aussi, tout en retrouvant la philosophie commune aux deux traités à travers leurs clauses fondamentales, nous chercherons à déterminer en quoi et pourquoi, au-delà des principes communs, l'expression de cette philosophie est assez différente d'un traité à l'autre et à apprécier les conséquences de cette situation dans le domaine des hydrocarbures et plus généralement sur l'économie énergétique considérée dans son ensemble.

Les objectifs qui constituent la mission de la Communauté (article 2) rappellent ceux du traité de Paris dans un cadre plus vaste : il s'agit d'établir un marché commun et de rapprocher progressivement les politiques économiques des Etats membres pour « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques de

(140) Article 3 *a*) : « L'élimination entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, « ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent.

Article 3 *f*) : « L'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est « pas faussée dans le Marché Commun. »

(141) Article 3 *b*) : « L'établissement d'un tarif douanier commun et d'une « politique commerciale commune envers les Etats tiers. »

« l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ». Les deux grands termes de ce dessein communautaire, expansion dans la stabilité, sont d'ailleurs devenus les maîtres mots de toutes les politiques nationales des Etats membres.

Les moyens ? Enumérés par l'article 3 (142), ils apparaissent comme autant de conditions indispensables à la réalisation et au bon fonctionnement du Marché Commun. En ce sens ils recourent inévitablement, sur certains points et dans une certaine mesure, les dispositions du traité de Paris (libre circulation des richesses, cadre concurrentiel du marché) et sur d'autres points les complètent heureusement (politique commerciale commune et plus généralement mise en œuvre de politiques communes économique, monétaire, fiscale, sociale etc.) comme l'exigent le champ économique plus vaste et la matière économique plus diversifiée que couvre le traité de Rome. Mais pour cette même raison, ils sont beaucoup moins précis et contraignants sauf dans des secteurs particuliers (agriculture, transports), objet de principes ou de réglementations spécifiques. Or pour des raisons pratiques (respect de l'existence du traité de la C.E.C.A.) plus que politi-

(142) Article 3. — « Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité :

« a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent,

« b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers,

« c) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,

« d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,

« e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,

« f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,

« g) l'application de procédure permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements,

« h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun,

« i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,

« j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,

« k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social. »

ques (143), l'énergie, qui pourtant constitua dans les années 1955 et 1956 un facteur de relance des discussions communautaires, resta en définitive, en dépit de ses caractéristiques particulières, hors du champ des réglementations spécifiques. Le charbon demeura soumis au traité de la C.E.C.A. Les hydrocarbures le furent à la loi commune du traité de Rome et l'énergie atomique au traité d'Euratom. Cette dispersion des compétences et des réglementations ne fut pas sans conséquences pour les chances de réalisation et la cohérence même du Marché Commun et de la politique commune de l'énergie.

A. — LA LIBRE CIRCULATION A L'INTÉRIEUR DE LA COMMUNAUTÉ.

Les deux traités, il est vrai, entendent assurer au sein de la Communauté la libre circulation des marchandises relevant de leurs compétences respectives grâce à l'élimination des droits de douane, des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent (articles 3, 12 à 17 et 30 à 37 du traité de Rome et article 4 *a* du traité de Paris). Mais alors que le traité de Paris en prévoit la réalisation quasi immédiate, le traité de Rome dispose que « le Marché Commun est « progressivement établi au cours d'une période de transition de « 12 années », divisée en trois étapes (article 8) et le calendrier de mise en œuvre de ce principe, en ce qui concerne l'élimination des droits de douane et des restrictions, est expressément fixé respectivement par les articles 14, 15 et 33 du traité.

En fait cette mise en œuvre a été réalisée par anticipation. D'ores et déjà les droits de douane intracommunautaires frappant les produits industriels s'établissent, après réductions successives, à 15 % des droits de base en vigueur au 1^{er} janvier 1958 et leur élimination complète est prévue pour le 1^{er} juillet 1968, date de réalisation de l'union douanière en vertu de l'accord du 11 mai 1966, soit avec un an et demi d'avance par rapport au terme fixé par le traité.

En ce qui concerne les produits pétroliers, on notera que dès le 1^{er} novembre 1964, les Etats membres ont aboli leurs droits nationaux dans les échanges intracommunautaires. Pour autant la libre circulation des produits pétroliers au sein de la Communauté n'est pas assurée. Elle se heurte principalement au régime d'importation français que nous analyserons plus loin.

Pour ce qui est de la libre circulation des personnes, nous avons noté précédemment qu'un projet de règlement en prévoit la réalisation

(143) C'est là une observation peut-être incomplète ; il n'est pas exclu en effet qu'officieusement tout au moins, des pressions se soient exercées, lors de l'élaboration du Traité de Rome, pour différer sinon éluder l'examen et la solution des problèmes spécifiques que posait la réalisation d'un marché commun de l'énergie.

tion pour les travailleurs tant de la C.E.C.A. que de la C.E.E. le 1^{er} juillet 1968.

En matière d'établissement et de libre prestation de services (articles 52 à 66 du traité de Rome), si des programmes généraux ont été établis dès 1962 (*J.O.* du 15 janvier 1962) conformément aux dispositions du traité, leur réalisation souffre de multiples retards. Dans le secteur qui nous occupe, celui des hydrocarbures, la situation se présente comme suit :

- la proposition de libération des activités de prospection et de forage de pétrole et de gaz naturel dans la Communauté a été transmise par la Commission au Conseil au début de 1967 ; elle devait en principe entrer en vigueur avant la fin de 1967 pour respecter le programme général de 1962. Il s'agit d'une libération assez formelle puisqu'elle ne prévoit qu'une simple coordination des dispositions en vigueur dans les différents pays en matière de délivrance des permis et de concession des recherches et laisse subsister la compétence assez largement discriminatoire des Etats dans ce domaine et le droit exclusif de recherche accordé à certains monopoles d'Etat, tel l'E.N.I. dans la Plaine du Pô.
- les activités de l'extraction sont déjà libérées, formellement tout au moins, dans le cadre de la directive générale de libération parue au *Journal Officiel* du 23 juillet 1964. Les autorités nationales qui délivrent les autorisations continuent en effet de disposer d'une grande liberté d'appréciation dans le choix des titulaires.
- l'industrie du raffinage est également libérée dans le cadre de la même directive générale visant aussi la libération de toutes les activités de transformation, mais sans préjudice des monopoles nationaux et autres réglementations en vigueur en France et en Italie notamment.
- dans le commerce de gros, la libération a été réalisée par la directive de portée générale prise par le Conseil (*J.O.* du 4 avril 1964).
- pour le commerce de détail (pompes de distribution) une directive est à l'étude.
- les activités de distribution et de transport du gaz naturel ont été libérées par une directive du Conseil parue au *J.O.* du 8 mars 1964. Dans ce cas aussi, il s'agit d'une libération de portée limitée puisqu'elle ne met en cause ni les régimes de concession exclusive ni les nationalisations ou régimes de monopole public qui restent, en France par exemple, l'établissement en matière d'électricité et de gaz.

Il va de soi que tout progrès dans ce domaine est subordonné à la définition d'une politique énergétique commune et particulièrement

à la définition des sociétés pétrolières communautaires qui, aux termes de l'article 58 du traité de Rome, demeure équivoque (cf. plus loin).

Pour mémoire, le traité de Rome prévoit aussi la libre circulation des capitaux mais, en dépit des directives déjà prises (143 *bis*), de nombreux progrès restent encore à accomplir pour atteindre cet objectif. Il est apparu en effet que la 3^e directive ayant pour objet de lever tous les obstacles législatifs, réglementaires et administratifs à la libre circulation, notamment en ce qui concerne l'émission, le placement, l'introduction en Bourse et l'acquisition des titres étrangers, ne pouvait être prise sans un examen d'ensemble des problèmes posés par l'intégration des marchés financiers. Cet examen, qui est en cours, soulève entre autres des problèmes d'harmonisation fiscale et de définition d'une politique monétaire commune. A cet égard, le 10^e Rapport général de la C.E.E. (1^{er} avril 1966 au 31 mars 1967) énumérant les tâches restant à accomplir pour réaliser un véritable marché commun soulignait : « il importe notamment que la Communauté par-
« vienne à une situation dans laquelle les risques de modification des
« rapports de parités de change auront disparus, c'est-à-dire dans
« laquelle une dévaluation de la monnaie d'un ou plusieurs Etats
« membres serait à la fois inutile et impossible ».

B. — LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE.

Un marché commun n'implique pas seulement la libre circulation des richesses à l'intérieur de ses frontières, il suppose aussi que soit définie une attitude commerciale commune des pays membres vis-à-vis des pays tiers. C'est sur ce point essentiel en effet qu'une véritable union douanière se distingue d'une zone de libre échange. Celle-ci élimine bien les droits de douane entre ses membres mais leur laisse la possibilité de mener des politiques commerciales autonomes et donc divergentes.

Cette attitude commerciale commune est d'ailleurs la seule possibilité que l'on ait de compléter, à l'intérieur de la Communauté, la libre circulation des produits indigènes par celle des produits importés des pays tiers.

A cet égard, le Marché Commun du charbon et de l'acier comportait une grave lacune (cf. p. 343) — nous n'y reviendrons pas — qui, au plan de la C.E.E. a été très heureusement comblée tant par les dispositions relatives à l'établissement progressif d'un tarif extérieur commun (articles 18 à 29 du traité de Rome), pièce maîtresse de toute politique commerciale commune, que par celles intéressant la finalité

et d'autres aspects de cette politique commerciale (articles 110 à 116 du traité).

Les droits du tarif extérieur commun ont été établis de manière simple au niveau de la moyenne arithmétique des droits appliqués dans les quatre territoires douaniers que comprend la Communauté et, suivant des étapes définies, chaque pays de la Communauté devait progressivement rapprocher ses droits nationaux des droits du tarif extérieur commun jusqu'à alignement complet. Le second rapprochement de 30 % a été opéré en juillet 1963 avec deux ans et demi d'avance sur le calendrier fixé et le dernier rapprochement de 40 %, c'est-à-dire l'établissement d'un niveau de protection douanière unique vis-à-vis des pays tiers, doit intervenir en principe le 1^{er} juillet 1968 aux termes de l'accord du 11 mai 1966. L'union douanière totale des pays de la Communauté a donc toutes chances d'être réalisée avec un an et demi d'avance sur l'échéance initialement fixée.

Une seule frontière douanière autour de la Communauté, c'est sans doute le signe même de la réalité du Marché Commun et de la volonté des Six pays d'adopter un comportement homogène vis-à-vis du monde extérieur. Mais il ne suffit pas qu'un tarif extérieur commun existe, il faut encore qu'il s'établisse à un niveau suffisamment élevé s'il doit protéger efficacement le marché de la Communauté en gestation et surtout garantir l'autonomie de son développement. Autrement dit, le tarif extérieur n'est qu'un moyen, un instrument entre les mains des pouvoirs publics. Selon son niveau, il répond à des finalités différentes. Plus il est élevé, mieux il garantit l'indépendance et l'autonomie de décision vis-à-vis de concurrents plus puissants et plus favorisés. Au contraire, plus il est réduit, plus il met le marché qu'il entoure à la merci des opérateurs étrangers les mieux armés dans la concurrence. Aucune politique commerciale ne peut éviter ce choix dont les répercussions sont aussi importantes dans le domaine politique que dans le domaine économique.

Aussi, sans méconnaître les vertus de l'existence du tarif extérieur commun, s'interrogea-t-on sur son niveau, c'est-à-dire sur la finalité de la politique commerciale communautaire qu'il exprime tant dans le domaine particulier des hydrocarbures qu'au plan de l'économie générale (Kennedy Round).

Force est bien de constater que pour le pétrole brut, dont les produits concurrencent directement la production charbonnière communautaire, l'existence du tarif extérieur commun n'est pas d'un grand secours puisque les Six pays ont établi, dès la rédaction du traité, une liste F (article 19-4) qui fixe les droits applicables à un certain nombre de produits et à zéro celui relatif aux huiles brutes de pétrole

ou de schistes (144) (position 27.09). C'était renoncer, dès l'abord, à toute protection et si cette position était cohérente à la philosophie libre-échangiste du traité (article 18 et article 110) (145) et à la nécessité de trouver à l'extérieur des volumes croissants de pétrole brut, il n'est pas certain qu'en dehors même de tout problème de sécurité d'approvisionnement elle ait constitué le meilleur moyen de s'assurer un approvisionnement au moindre coût. Elle encourageait en effet les sociétés pétrolières internationales à fixer le prix cif du brut au niveau le plus élevé, c'est-à-dire au niveau qui, compte tenu des frais de raffinage et de distribution, permettait aux produits issus du brut de concurrencer la production charbonnière communautaire. Une protection modérée eût été de nature, au contraire, à abaisser le prix cif de l'approvisionnement en brut et à assurer la constitution des réserves financières nécessaires au maintien de la production charbonnière indigène ou à la couverture des frais de reconversion entraînés par la substitution des produits pétroliers au charbon. C'eût été, selon les exigences d'une saine économie, mettre à la charge du produit, qui cherchait à conquérir le marché, les frais de sa conquête (réadaptation, reconversion etc.) qui ont en fait été supportés soit par l'énergie évincée, soit par la collectivité.

Les produits raffinés furent inscrits avec d'autres sur la liste G (position 27.10) (146) pour laquelle les droits du tarif extérieur commun devaient faire l'objet d'une négociation entre les Etats membres (article 20). C'est ainsi que par décision parue au *Journal Officiel* du 21 mai 1964, le Conseil fixa les droits du tarif douanier commun pour les produits pétroliers comme indiqués ci-après.

(144) C'est à peu près au même moment qu'en dépit de leur philosophie également libre-échangiste, les Etats-Unis établissaient une protection stricte de leur marché pétrolier.

(145) Article 18 : « Les Etats membres se déclarent disposés à contribuer au développement du commerce international et à la réduction des entraves aux échanges, en concluant des accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction des droits de douane au-dessous du niveau général dont ils pourraient se prévaloir du fait de l'établissement d'une union douanière entre eux. »

Article 110 : « En établissant une union douanière entre eux, les Etats membres entendent contribuer conformément à l'intérêt commun au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières.

« La politique commerciale commune tient compte de l'incidence favorable que la suppression des droits entre les Etats membres peut exercer sur l'accroissement de la force concurrentielle des entreprises de ces Etats. »

(146) Huiles de pétrole ou de schistes (autres que les huiles brutes) y compris les préparations non dénommées ni comprises ailleurs contenant en poids une proportion d'huile de pétrole ou de schistes supérieure ou égale à 70 % et dont ces huiles constituent un élément de base.

	Droit inscrit (1)	Droit appliqué
Huiles légères (position 27-10-A) dont l'essence ..	14 ‰	6 ‰
Huiles moyennes (position 27-10-B)	14 ‰	6 ‰
Gas-oil et fuel-oil (positions respectives 27-10-CI, 27-10-CII)	10 ‰	3,5 ‰
Huiles lubrifiantes (position 27-10-CIII)	12 ‰	7 ‰
Propanes et butanes commerciaux (position 27-11-A).	3,5 ‰	3,5 ‰
Gaz naturel (position 27-11-B)	2,5 ‰	0 ‰

(1) Ces droits ont été réduits de 50 ‰ à l'issue de la négociation Kennedy.

Cette décision présente cinq caractéristiques principales :

- protection modérée de l'industrie communautaire du raffinage;
- exemption totale pour ceux de ces produits destinés à une transformation ultérieure chimique ou autre;
- tarifs à deux colonnes d'inspiration française permettant de négocier au G.A.T.T. sur la base du tarif le plus élevé tout en appliquant effectivement un droit inférieur;
- mise en vigueur dès le 1^{er} novembre 1964 pour chaque gouvernement des droits ainsi fixés (147) (droit appliqué figurant au tableau ci-dessus) en vertu d'un alignement accéléré total ou partiel des droits nationaux sur les droits communautaires;
- révision éventuelle des droits effectivement appliqués pour divers motifs dont notamment la sécurité, la stabilité, le bas prix de l'approvisionnement.

Hormis l'établissement d'un tarif extérieur commun, la politique commerciale commune est au point mort en matière pétrolière (comme d'ailleurs dans les autres domaines). Pourtant il s'agit là, nous l'avons précédemment souligné, d'un élément fondamental non seulement d'une politique pétrolière commune mais aussi et surtout d'une politique énergétique commune.

(147) Par décision de la Commission Européenne, parue au *Journal officiel des Communautés* du 15 juin 1965, a été défini le régime douanier applicable aux produits pétroliers importés des pays tiers dans les conditions du « trafic de perfectionnement », c'est-à-dire pour être transformés et réexportés vers un autre Etat membre. L'Etat membre deuxième importateur, dans ce cas, est autorisé à appliquer à ces produits transformés les droits du tarif douanier commun en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1964, droits auxquels ils avaient échappé lors de la première importation dans le territoire douanier de la Communauté.

Sans doute les pays de la Communauté ont-ils ébauché une politique commune vis-à-vis des importations de pétrole et de produits pétroliers en provenance des pays de l'Est sous la forme d'une consultation de caractère officieux destinée à contrôler, à travers les programmes d'importation des différents Etats, le volume et la part du pétrole soviétique dans l'approvisionnement global de la Communauté et à éviter les risques évidents d'une dépendance trop forte. Il n'en reste pas moins que le régime général d'importation accuse des différences sensibles d'un pays à l'autre (148).

Ce qui est vrai dans le domaine des hydrocarbures ne l'est pas moins pour l'ensemble des échanges et l'on comprend l'insistance que la Commission met dans son X^e Rapport général à souligner la nécessité et l'urgence d'une politique commerciale commune, notamment d'une uniformisation des régimes d'échanges, dans « la perspective du 1^{er} juillet 1968 qui consacrera l'union douanière » (149).

Il reste que les Six pays de la Communauté ont affirmé leur solidarité dans la négociation Kennedy en établissant une représentation et un front commun face aux autres puissances participantes. Mais là encore si l'enjeu de la négociation — réduction de 50 % des droits de douane en vigueur — pouvait apparaître conforme aux visées libre-échangistes des rédacteurs du traité de Rome (article 18 et article 110), n'eût-il pas été raisonnable de s'interroger sur l'opportunité de l'opération dans le contexte du moment ? Le niveau moyen de protection douanière, calculé en moyenne arithmétique, était, en ce qui concerne les produits industriels, de l'ordre de 12 % pour la Communauté, de 17 à 18 % pour les Etats-Unis et de 18 à 19 % pour la Grande-Bretagne. En outre, la dispersion entre les tarifs était singulièrement plus accusée au Royaume-Uni et aux Etats-Unis que dans la Commu-

(148) En Italie, les importations sont libres pour toutes les provenances à l'exception des produits finis en provenance des pays de l'Est.

En Allemagne, les importations en provenance des pays de l'Est sont contrôlées et un décret du 8 décembre 1964 portant modification de la liste d'importation (loi du 28 avril 1961) a soumis à autorisation et à licence les importations de pétrole brut et de produits raffinés pour les autres provenances.

Une ordonnance du 18 mars 1966 a ramené de 6 à 3 mois la durée de validité des licences d'importation de pétrole et a soumis l'approbation des demandes d'importation de pétrole brut et de fuel-oil au pouvoir discrétionnaire du ministre des Affaires économiques.

En France enfin, le régime d'importation permet un contrôle strict des diverses sources d'approvisionnement (cf. plus loin).

(149) X^e Rapport général de la C.E.E., pp. 331 à 334.

nauté (150). Dans ce contexte la Communauté se plaignait déjà de l'invasion directe (commerciale [151]) et indirecte (investissements) de l'industrie américaine. Dès lors était-il bien réaliste d'accepter une réduction linéaire (à quelques exceptions près) des droits en vigueur, réduction qui, au terme de la négociation, se chiffre entre 35 et 40 % ? Convenait-il vraiment d'ouvrir encore plus largement le marché de la Communauté à un rival dont on ressentait durement la supériorité ? Cette nouvelle pression concurrentielle peut certes avoir pour effet d'accélérer la concentration et la transformation des structures industrielles de la Communauté au prix, il est vrai, de reconversions accélérées et donc de perturbations sociales, mais ne risque-t-elle pas aussi bien de rejeter dans le « giron » des entreprises américaines, dont la puissance financière est toujours alléchante, bon nombre d'entreprises européennes, lasses de se moderniser en vain et de lutter toujours avec un temps de retard et des armes anachroniques. Si cette hypothèse s'avérait juste, le Kennedy Round aurait enlevé à la Communauté une de ses dernières chances de promouvoir un développement économique autonome quant à ses moyens et quant à sa finalité.

Avant la conclusion de la négociation et dès 1965, une seule voix à notre connaissance s'est élevée pour dénoncer ce danger (152).

Depuis que « les jeux sont faits », la Commission de Bruxelles elle-même, avant de céder la place au nouvel Exécutif, a soudainement attiré l'attention sur les menaces que fait courir à l'industrie communautaire sa mise en concurrence trop brutale avec les filiales

(150)

EN % DE TOUS LES DROITS			
Niveau des droits	C.E.E.	Etats-Unis	Royaume-Uni
0 — 20 %	95,8	72,1	69,3
21 — 30 %	4,1	14,6	9,6
31 — 40 %	0,1	4,7	19,5
+ 40 %	0	8,6	1,6

Source : P.E.P. Atlantic tariffs and Trade.

(151) Rappelons que depuis 1960 le déficit commercial de la Communauté vis-à-vis des Etats-Unis s'établit chaque année entre 2 et 3 milliards de \$.

(152) G. PERRINEAU, « L'Europe devant l'avenir », conférence à l'association des cadres dirigeants de l'industrie pour le progrès social et économique. *Bulletin A.C.A.D.I.*, n° 207 de décembre 1965. — Dans cette conférence tout à fait remarquable, l'auteur pose quelques questions décisives sur l'avenir de l'Europe et la finalité de la civilisation industrielle ou si l'on veut de la philosophie de progrès telle qu'elle se dessine aux Etats-Unis et telle qu'elle envahit progressivement l'Europe avec le consentement tacite mais apparemment général des meilleurs esprits européens.

trop importantes des puissantes entreprises américaines. Dans un mémorandum sur la politique industrielle de la Communauté du 4 juillet 1967, la Commission, après avoir souligné l'ampleur des investissements étrangers dans la Communauté, qui met en cause dans certains secteurs (pétrole, automobiles, industries de pointe) l'existence d'entreprises européennes dispersées, surclassées par les filiales de puissantes entreprises américaines, met l'accent sur l'adaptation difficile de l'industrie communautaire aux nouvelles conditions créées par le Kennedy Round. La réduction du tarif douanier communautaire de 35 à 40 % en moyenne expose les industries de la Communauté à une compétition insoutenable avec la puissante industrie américaine.

... « Encore faut-il être conscient que, sur le plan économique, la « balance demeure inégale, dans la mesure où les grandes entreprises « d'un puissant ensemble économique intégré depuis de longues « années sont en compétition avec les entreprises communautaires « encore dispersées et qui connaissent toutes les difficultés d'un processus d'intégration avancé mais non achevé. *La négociation « Kennedy s'est terminée avant que les entreprises communautaires se « soient réellement adaptées aux nouvelles dimensions du marché « européen.*

« *La liste d'exceptions de la Communauté a représenté plus un « compromis entre Etats membres qu'une conception précise de politique industrielle. Par ailleurs, les exigences de la négociation l'ont « emporté quelque peu sur les études économiques nécessaires...* »

C. — LES RÈGLES DE CONCURRENCE.

Sans doute la réglementation du traité de Rome, dans ce domaine, est-elle dans son inspiration assez voisine de celle du traité de la C.E.C.A. Les deux ont la même finalité : éviter que la concurrence ne se détruise elle-même, et que le marché, au lieu d'être le point de rencontre de l'offre et la demande dans les meilleures conditions de coût pour la collectivité, ne soit la proie d'hégémonies économiques qui l'organisent à leur profit. De là une série de règles que l'on retrouve dans le traité de Rome comme dans le traité de Paris. Ainsi les articles 4, 60, 61, 63 (non-discrimination et transparence du marché) 65 et 66 (ententes et concentrations) 67 et 68 (atteintes aux conditions de concurrence), 70 (transports), 74 (politique commerciale), du traité de Paris, qui établissent un véritable code de concurrence loyale à l'intérieur de la Communauté comme dans les échanges avec les pays tiers, ont leur équivalent, quant à l'esprit tout au moins, dans les articles 3c), 3 f), 7, 30 à 37, 40 § 2 et 3, 90 § 2, 91, 92, 93, 94, 100 à 102 (règles générales de concurrence), 85 et 86 (ententes et positions dominantes)

74 à 84 (transports) 110 à 116 (politique commerciale) du traité de Rome.

Pourtant la formulation en est sensiblement différente. D'un côté — dans le traité de la C.E.C.A. — des dispositions précises et contraignantes correspondant pour une large part aux aspects spécifiques des industries qui en sont l'objet. De l'autre — dans le traité de Rome — des mesures de plus vaste portée puisqu'elles concernent le plus souvent l'ensemble des activités économiques mais de ce fait même moins assujettissantes. On se borne pour l'essentiel à poser un cadre qu'il reviendra aux institutions communes d'aménager peu à peu suivant les délais définis ou non et surtout suivant les exigences qui apparaîtront dans tel ou tel secteur (153).

Dès lors que le charbon était soumis aux premières dispositions et le pétrole aux secondes, il devait en résulter une discrimination permanente qui conduisait inévitablement et paradoxalement à fausser les conditions de concurrence entre ces deux sources d'énergie, aussi longtemps que ne serait pas établie une réglementation commune.

C'est dans cet éclairage que nous passerons en revue un certain nombre de dispositions du traité de Rome.

1) *Le principe de non-discrimination.*

S'il est inscrit dans le traité de Rome dans sa forme la plus générale et apparemment la plus exigeante (art. 3 f et 7 [154]), il voit sa portée considérablement réduite puisque ne sont interdites que les discriminations en raison de la nationalité, c'est-à-dire celles qui sont suscep-

(153) M. J. WALCH dans « Propos sur le protocole d'accord du 21 avril 1964 », *Revue française de l'Energie* d'avril-mai 1964, a bien mis en lumière la philosophie économique commune des deux Traités et expliqué pourquoi sa formulation accusait des différences d'un traité à l'autre. On se référera utilement à cet article dont nous nous permettons de citer un extrait :

« Il semble résulter de ce rapide examen que, s'il y a apparente contradiction « en cette matière entre les deux Traités, c'est que l'un et l'autre n'ont pas été « arrêtés au même stade d'élaboration. L'un a pu descendre assez loin dans la « voie de la réglementation à la faveur de l'homogénéité relative de la substance « économique à laquelle il devait s'appliquer. L'autre, du fait de la très grande « hétérogénéité de la sienne, a dû s'arrêter bien plus tôt dans la voie de la réglementation commune ; mais il a fait obligation explicite à l'Exécutif de la Communauté de combler ces lacunes pour les secteurs de l'agriculture et des transports et a laissé à son initiative, pensons-nous, le soin d'en faire autant pour « ceux des autres secteurs qui en auraient besoin. L'article 235 du Traité en a « en tout cas donné explicitement le pouvoir au Conseil, statuant à l'unanimité. »

(154) Article 7. — « Dans le domaine d'application du présent Traité, et sans « préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

« Le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de « l'Assemblée, peut prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation en vue « de l'interdiction de ces discriminations. »

tibles d'affecter les échanges intra-communautaires et donc de mettre en cause la libre circulation des marchandises qui ne peut avoir son plein effet que si ses acteurs et ses bénéficiaires peuvent prétendre les uns et les autres à une égalité de traitement sur tout le territoire du Marché Commun. C'est d'ailleurs cette exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres qui constitue l'objectif de l'aménagement des monopoles d'Etat prévu par l'article 37 et pose sur le plan juridique le problème, que nous examinerons plus loin, de la conformité du régime français d'importation du pétrole au traité de Rome.

Mais si la discrimination consiste « soit à traiter de façon différente « des situations analogues, soit à traiter de façon identique des situations différentes » (155), il va de soi que les exigences de la non-discrimination ne sauraient être limitées aux échanges entre les Etats membres mais devraient s'étendre à l'ensemble des transactions du marché, qu'elles soient conclues dans le cadre national ou dans le cadre communautaire. C'est bien ce qu'avait disposé le traité de la C.E.C.A. pour le Marché Commun du charbon et de l'acier. Peut-être était-il raisonnable d'attendre la constitution progressive du Marché Commun économique pour lui imposer sans restriction, au moins dans les secteurs particulièrement sensibles, une règle aussi rigoureuse. Mais aujourd'hui où va être prochainement réalisée l'union douanière, le temps semble venu de combler cette lacune.

Toujours est-il que les sociétés pétrolières ont largement profité de cette réglementation très souple. Les prix « à la tête du client », les sous-cotations pour certains marchés constituèrent même les armes favorites de leur stratégie de développement. La seule victime fut l'industrie charbonnière indigène condamnée à la vérité des prix par le traité de la C.E.C.A. comme d'ailleurs par ses caractéristiques propres (structure des coûts etc... cf. analyse du chapitre « L'offre d'énergie et la concurrence p. 115).

2) *La transparence des marchés.*

Le silence du traité de Rome, en la matière, ne peut étonner. Puisqu'il n'exigeait pas une application intégrale de la non-discrimination, il eût été surprenant qu'il reprenne la réglementation de la C.E.C.A. en matière de prix (publication préalable et respect des barèmes de prix et conditions de vente). D'ailleurs il faut bien reconnaître qu'une telle réglementation n'était ni requise ni opportune pour l'ensemble des secteurs économiques. Elle ne pouvait trouver sa justification que pour des industries lourdes, particulièrement sensibles dans le développe-

(155) Définition de la Cour de Justice des Communautés dans l'affaire 13-63. Recueil IV.IX.360.

ment de leurs investissements et de leurs productions aux fluctuations de prix artificiels, inhérentes aux stratégies de combat des entreprises sur un marché non transparent et soumis aux aléas (cf. page 364). Encore eût-il fallu reconnaître cette nécessité et réglementer en conséquence, ce que ne firent ni le traité ni ceux qui ont eu à le mettre en œuvre en dépit de la très large initiative dont ils disposaient à cet égard (cf. plus loin).

Ainsi était, provisoirement tout au moins, laissé dans l'ombre l'apport le plus original et le plus fécond du traité de Paris et ce n'était pas sans conséquence pour le bon fonctionnement du secteur qui nous préoccupe : l'énergie. Nous avons dit précédemment (cf. page 368) comment les sociétés pétrolières usèrent de la liberté totale qui leur était ainsi laissée pour évincer le charbon des marchés qu'elles convoitaient à la vitesse requise par leurs objectifs de développement, c'est-à-dire par l'impératif quasi exclusif de porter sans délai la valeur actuelle de leurs bénéfices futurs au niveau le plus élevé.

On remarquera que, le charbon de la Communauté dût-il disparaître complètement à très brève échéance, l'exigence de transparence du marché ne serait pas levée sous peine de voir s'aggraver la lutte déjà vive entre les grandes sociétés pétrolières internationales, américaines notamment, et les sociétés pétrolières dites « communautaires ». Dans ce combat il ne fait aucun doute que les grandes sociétés pétrolières, eu égard à leurs réserves, à leur dimension financière, à leur poids politique, à leur stratégie internationale et aux possibilités de compensation qui en résultent d'un marché à l'autre et d'un produit à l'autre ont tout à gagner à la consécration du régime de liberté des prix qui est un des fondements essentiels du développement de leur position dominante. Les pétroliers communautaires semblent l'avoir compris (cf. page 492).

C'est pourquoi, avec ou sans charbon, l'établissement d'un marché énergétique transparent est une des questions fondamentales qui devra être tranchée lors de la fusion des traités.

3) *Ententes et positions dominantes.*

Dans ce domaine aussi, si les dispositions du traité de Rome (articles 85 et 86 [156]) rappellent sur bien des points celles du traité de

(156) *Article 85.* — « 1. Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'association d'entreprises, et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :

« a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,

la C.E.C.A. (cf. page 356 et suivantes) et répondent en définitive à la même finalité, l'interdiction de principe des ententes et positions dominantes susceptibles d'empêcher, limiter ou fausser le jeu de la concurrence par les pratiques classiques (fixation arbitraire de prix, contrôle de la production, répartition des marchés, discrimination selon les clients, contrats liés) voit sa portée considérablement limitée puisqu'elle ne peut jouer effectivement que si le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté. Or il va de soi, comme nous l'avons déjà souligné (cf. page 358), que cette réserve constitue un assouplissement considérable par rapport à la réglementation édictée par le traité de la C.E.C.A. Les sociétés pétrolières internationales ne pouvaient y trouver qu'une justification à s'entendre pour exploiter et

« b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,

« c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,

« d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales « à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans « la concurrence,

« e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, « de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

« 2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls « de plein droit.

« 3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :

« — à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,

« — à toute décision ou catégorie de décisions d'association d'entreprises et

« — à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées

« qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou « à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans

« a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas « indispensables pour atteindre ces objectifs,

« b) donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie substantielle « des produits en cause, d'éliminer la concurrence. »

Article 86. — « Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la « mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, le « fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position « dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

« Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou « d'autres conditions de transaction non équitables,

« b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au « préjudice des consommateurs,

« c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales « à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans « la concurrence,

« d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, « de prestations supplémentaires, qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. »

développer une position dominante qui, dans la mesure où elle s'exerçait sur la plupart des marchés nationaux des Six Etats, ne pouvait entraver le commerce intra-communautaire mais tout au plus en assurer un développement conforme aux stratégies desdites sociétés.

Quant à la Commission, en dépit de l'interdiction des discriminations explicitement réaffirmées par le d) de l'article 85 et c) de l'article 86, discriminations dont les grandes sociétés pétrolières n'ont cessé d'user et d'abuser, il ne semble pas qu'elle ait jamais jugé l'ensemble de ces dispositions suffisamment contraignantes pour mettre en cause, en les invoquant, la position dominante des sociétés en question sur le marché communautaire. Sans doute n'était-il pas aisé de mettre en lumière cette position dominante ni l'entente qui la sous-tendait ? Celle-ci ne résultait pas d'un texte. Toutefois une analyse économique sommaire eut suffi à la mettre en évidence au moins en tant que pratique concertée (157). Dans ce domaine comme dans d'autres, la Commission en s'en tenant à la lettre du traité était conduite à en trahir l'esprit. L'excès de juridisme peut conduire à l'iniquité.

La Commission a pourtant cherché à mettre en application les principes édictés par les articles 85 et 86 comme le lui enjoignait l'article 87. Un premier règlement (158) intervint qui interdisait de plein droit « sans qu'une décision préalable soit nécessaire à cet effet » toutes les formes d'accords ou d'ententes déjà conclues ou à conclure visées par les articles 85 § 1 et 86 et les soumettait à l'obligation de notification, qu'elles tombent ou non sous le coup de l'article 85 § 3, la Commission se réservant seulement de prendre une décision pour les accords remplissant les conditions d'application de l'article 85 § 3 et de délivrer, sur demande, des attestations négatives pour les accords qui lui paraissent exclus du champ de l'article 85 § 1. Mais ces dispositions, conformément aux articles 85 et 86, n'étaient pas applicables pour les accords, décisions ou pratiques ne concernant ni l'importation ni l'exportation entre Etats membres. Ainsi, l'exercice des très larges pouvoirs d'investigation donnés à la Commission par ce règlement était subordonné à cette condition restrictive qui en limitait singulièrement la portée. D'autres textes furent pris soit pour

(157) En Allemagne Fédérale, le bureau des cartels d'un côté et les pétroliers indépendants groupés au sein de Deminex de l'autre viennent de dénoncer ces pratiques, reprochant respectivement aux grandes sociétés d'abuser de leur forte position sur le marché des carburants pour opérer un relèvement uniforme des prix de l'essence et d'élargir leur position sur le marché des fuel-oils en pratiquant des prix déraisonnablement bas... « Le bureau se méfie de l'action des sociétés « parce qu'elles ont toutes augmenté des mêmes montants leurs prix de l'essence « malgré les différences évidentes qu'elles ont encourues (crise israélo-arabe) « dans les coûts. » *P.P.S.*, novembre 1967, p. 402.

(158) Règlement n° 17. *J.O. des Communautés* du 21 février 1962.

préciser, soit pour modifier ce premier règlement jusqu'au règlement de la Commission n° 67 du 22 mars 1967 (159) qui, en application d'un règlement du Conseil (160), rend inapplicable à certaines catégories d'accords — accords d'exclusivité de pays à pays ne comportant pas de clause de protection territoriale absolue — les dispositions du § 1 de l'article 85 et les dispensent donc des formalités de notification. Ces accords sont en quelque sorte autorisés en bloc et non plus après examen cas par cas, ce qui a eu pour effet de réduire de moitié environ (40.000 à 20.000) le nombre des ententes jusqu'alors notifiées, soumises chacune à l'examen de la Commission.

Il est certain que le Conseil et la Commission, à l'inverse de la Haute Autorité (cf. page 356), on fait preuve d'initiative et de réalisme en laissant les entreprises de la Communauté libres de conclure de pays à pays des accords d'exclusivité susceptibles d'améliorer la distribution des produits (sous réserve qu'ils ne comportent pas de protection territoriale absolue, c'est-à-dire qu'ils n'interdisent pas les « importations parallèles » et les réexportations comme c'était le cas dans l'affaire Grundig Consten condamnée par la Cour de Justice).

On ne peut dire pour autant que l'Exécutif communautaire ait épuisé toutes les possibilités que lui offrait le traité. A cet égard, on peut regretter que le Conseil n'ait jamais invoqué l'article 87 § 2 c) qui définit pourtant en termes très généraux le champ de l'initiative à lui conférée en matière d'ententes et de positions dominantes : les dispositions (à prendre par le Conseil) ont pour but notamment « de préciser, le cas échéant dans les diverses branches économiques, « le champ d'application des dispositions des articles 85 et 86 ». « Certains juristes, tel le Professeur Van Hecke, ont même posé la « question de savoir si l'article 87 n'habilitait pas l'Exécutif « communautaire à édicter pour certains secteurs des règlements ou « directives imposant par exemple la publication de barèmes et la « non-discrimination, motif pris sans doute que de telles règles ne « seraient pas étrangères à l'application de l'article 85 (161) ».

Dans une consultation privée M. le Professeur Reuter a montré que les mesures de publicité des prix, préalable ou *a posteriori*, ne peuvent être imposées par le Conseil au titre de l'article 87 § 2 c) qu'à la mesure de leur utilité pour l'application des principes édictés par les articles 85 et 86, et si cette utilité n'est pas contestable quand il s'agit d'incriminer des pratiques consistant à « appliquer, à l'égard « de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des presta- « tions équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans

(159) J.O. du 25 mars 1967.

(160) J.O. du 6 mars 1965.

(161) J. WALCH, « Propos sur le Protocole d'accord du 21 avril 1964 ».

« la concurrence » (article 85 § 1 *d* et 86 *c*), elle n'est pleinement justifiée que si ces pratiques sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres. On peut aussi, à l'inverse, contester cette utilité, motif pris que la publicité et la non-discrimination absolue apparaissent éminemment favorables à la constitution d'ententes et au développement de pratiques restrictives. Cet argument n'est pas sans valeur s'agissant d'industries légères fabricant des produits de consommation finale. En revanche nous avons montré précédemment pourquoi l'industrie charbonnière, comme d'ailleurs la plupart des industries lourdes, ne peut s'accommoder, sans dommage pour la régularité de son développement requise par ses caractères intrinsèques, de la liberté des prix. A plus forte raison, la transparence s'impose-t-elle sur un marché énergétique où s'affrontent des produits qui n'ont ni la même souplesse de production ni la même souplesse de prix eu égard à leurs caractéristiques propres d'exploitation et aux structures des industries dont ils relèvent (cf. pages 421 et 422). En ce sens l'extension au charbon du régime de liberté des prix en vigueur pour le pétrole supprimerait sans doute la distorsion de la situation actuelle, mais elle consacrerait définitivement — et c'est là l'important — la position dominante des sociétés pétrolières qui a précisément pour assise cette liberté des prix. Dans la compétition libre, nous l'avons vu, l'industrie la plus capitaliste l'emporte nécessairement. A la faveur de la liberté, les grandes sociétés pétrolières intégrées de la production à la distribution disposeraient d'une souplesse considérable pour abaisser encore le prix des fuel-oils et accroître leur position dominante au détriment tout à la fois de l'industrie charbonnière communautaire et des sociétés pétrolières communautaires de dimension encore trop réduite (162).

En admettant même que l'article 87 ne fournissait pas un cadre satisfaisant pour réglementer dans la voie indiquée, l'article 90 (163)

(162) Il apparaît en définitive que la liberté la plus grande est toujours recherchée par ceux qui défendent une position dominante. C'est aussi vrai pour les sociétés pétrolières internationales dans le domaine énergétique que pour les Pays-Bas dans celui des transports.

(163) *Article 90.* — « 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent Traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

« 2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

« 3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article

offrait à la Commission une nouvelle possibilité d'action (directives ou décisions) pour assigner certaines limites aux règles concurrentielles très libérales définies par le traité quand leur application pouvait faire échec à l'accomplissement de la mission particulière des entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général. Et il n'est pas contestable que l'approvisionnement de la Communauté en énergie constitue un tel service d'intérêt économique général. Certains juristes ont même été jusqu'à invoquer cet article comme un des fondements, dans le cadre de la réglementation communautaire, du régime français d'importation de pétrole.

La Commission pouvait aussi au titre de l'article 155 (164) formuler une recommandation aux gouvernements sur les procédures à suivre ou les mesures à prendre pour remédier à une situation qui fausse la concurrence (article 3 f). Il suffisait qu'elle l'estime nécessaire.

Enfin il était loisible au Conseil, au titre de l'article 235, qui lui conférait un véritable pouvoir de révision extraordinaire, de prendre toute disposition qu'il considérait comme nécessaire au bon fonctionnement du Marché Commun.

Mais plutôt que de chercher dans ces articles motif à engager une action contre les sociétés pétrolières internationales, on préféra invoquer l'article 37 pour mettre en cause, à terme tout au moins, le régime français d'importation de pétrole qui, dans l'état actuel des choses, constitue pourtant le seul rempart édifié par un pays de la Communauté contre la position dominante des grandes sociétés pétrolières.

4. — *Les aides accordées par les Etats.*

Comme pour les ententes et les positions dominantes, l'interdiction de principe est assortie d'une réserve importante, puisqu'elle ne concerne que les aides affectant les échanges entre les Etats membres

« et adresse en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. »

(164) *Article 155.* — « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission :

« — veille à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ;

« — formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent Traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire ;

« — dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent Traité ;

« — exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. »

(article 92 § 1), et de multiples dérogations si bien qu'en définitive le Conseil dispose d'une sorte de pouvoir discrétionnaire pour apprécier souverainement si une aide est compatible ou non avec le Marché Commun. Dans ce domaine aussi, la réglementation du traité de Rome est beaucoup plus souple que celle du traité de Paris et permet donc tous les aménagements.

Il n'est pas de notre propos de passer en revue l'action menée par l'Exécutif communautaire dans ce cadre, qui d'ailleurs a été insignifiante sauf peut-être en matière d'harmonisation des aides à l'exportation et pour certains secteurs d'activité, la construction navale notamment, encore que dans ces domaines tous les problèmes soient loin d'être réglés (165).

En matière énergétique, on remarquera que chaque Etat intervient sous des formes et à des degrés divers dans le domaine des hydrocarbures pour soutenir des productions nationales qui, pour le pétrole tout au moins, ne sont rien moins que compétitives. Et l'Exécutif communautaire n'a jamais trouvé à y redire. Sans ce soutien d'ailleurs, que les sociétés pétrolières communautaires estiment encore insuffisant pour leur assurer une certaine égalité de concurrence avec les grandes sociétés pétrolières américaines (soutenues elles-mêmes par les pouvoirs publics américains), il est probable que la production et l'industrie pétrolière communautaire seraient condamnées à disparaître aussi rapidement que la production et l'industrie charbonnière de la Communauté. Quant aux aides au développement de l'énergie nucléaire, elles sont d'une importance telle dans presque tous les pays de l'Occident qu'il serait vain d'en tenter une estimation, d'autant que le départ entre les crédits affectés respectivement à l'utilisation pacifique et à l'utilisation militaire de l'énergie nucléaire est pour le moment impossible à déterminer avec précision (cf. page 455).

Pour le charbon les aides sont justifiées (cf. page 482) essentiellement par la décision 3/65, mais dans la perspective de la fusion des traités rien ne s'opposerait à ce qu'elles trouvent un fondement encore plus assuré dans les dispositions (articles 92 à 94) du traité de Rome, quitte à compléter celles-ci par un article nouveau qui reconnaisse une fois pour toutes, dans l'esprit même de l'article 90 § 2 du traité de Rome et de l'article 3 *d* du traité de Paris, que la préservation des richesses naturelles de la Communauté, notamment en matière énergétique, exige une protection particulière des Etats. La justification en serait le souci de sécurité d'approvisionnement que les Etats-Unis ne craignent pas d'invoquer comme fondement de leur régime protectionniste en matière pétrolière.

(165) Cf. X^e Rapport général sur l'activité de la Communauté, pp. 108 et ss.

5. — *Harmonisation fiscale.*

Les structures fiscales d'un pays à l'autre de la Communauté accusent encore de fortes disparités en dépit de l'article 99 du traité de Rome qui, pour les impôts indirects tout au moins, prévoyait une certaine harmonisation.

Il est vrai que la question est à l'étude et a même fait l'objet d'un premier accord concret. Conformément aux décisions prises le 9 février 1967 par le Conseil des ministres, avant le 31 décembre 1969, tous les pays de la Communauté, à l'instar de la France, auront en principe adopté le système de la T.V.A. (taxe à la valeur ajoutée). Du même coup seront partiellement réglés les problèmes toujours préoccupants des droits à l'importation et des ristournes à l'exportation destinées à compenser les disparités fiscales entre pays du Marché Commun. La T.V.A. en effet, pour peu que son application soit généralisée, doit assurer la neutralité de l'impôt vis-à-vis des courants d'échanges et apparaît ainsi comme un des compléments indispensables de l'union douanière.

Par une deuxième directive, les Etats membres se sont en outre engagés à respecter, dans l'établissement du système de la T.V.A., un modèle européen. Mais cette uniformisation ne jouera dans un premier temps que pour le champ d'application et les modalités techniques de la mise en œuvre de la T.V.A. Jusqu'à nouvel ordre, chaque Etat conservera en effet la liberté de fixer le taux de la T.V.A. à sa convenance. La date de la suppression des frontières fiscales, qui résultera de l'uniformisation des taux, n'a pu faire l'objet d'un accord. En outre diverses dérogations sont prévues mais il y faut l'accord unanime du Conseil si elles apparaissent comme susceptibles d'introduire des distorsions de concurrence entre pays ou de compliquer la suppression ultérieure des frontières fiscales.

En attendant, les produits pétroliers sont assujettis à une charge fiscale très variable selon les pays de la Communauté. En ordre de grandeur, elle est chez nos partenaires, pour les fuel-oils lourds, le double ou le triple de ce qu'elle est en France. Ceci d'ailleurs n'empêche pas les prix de vente de ces fuel-oils d'y être parfois sensiblement inférieurs à ceux pratiqués en France. Ce seul fait pourrait être un bon thème de méditation sur la stratégie différenciée des grandes sociétés pétrolières selon les marchés nationaux. C'est dire que pour l'heure le Marché Commun du pétrole, quant à la fiscalité, est à peine ébauché (166).

(166) Un programme d'harmonisation fiscale qui concerne aussi les impôts directs a été ébauché par la Commission dans la perspective de l'union douanière. Le Conseil ne s'en est pas encore saisi mais d'ores et déjà sont apparues des divergences entre pays sur le fondement juridique et politique de l'action à entre-

6. — *Rapprochement des législations.*

Enoncé par l'article 3 *h*, réaffirmé et précisé par les articles 100 à 102, le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, qui ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du Marché Commun, apparaît comme un des objectifs essentiels du traité de Rome et comme le couronnement même de l'œuvre communautaire. N'est-il pas évident qu'en définitive, en l'absence d'un tel rapprochement, les dispositions du traité, que nous avons sommairement et partiellement rappelées, seraient vouées à une inefficacité à peu près totale. C'est le rapprochement qui donne à toutes ces dispositions une signification et une valeur. « L'importance (de ce rapprochement) a crû au fur et à « mesure de la réalisation des objectifs à la fois les plus concrets « et les plus immédiats posés par la création du Marché Commun, au « fur et à mesure que les obstacles résultant de la disparité des légis- « lations nationales dans de très nombreux domaines apparaissent « plus clairement par suite des éliminations des entraves directes à « la libre circulation. Actuellement on peut dire, sans crainte d'être « démenti, que le rapprochement des législations est devenu l'un des « problèmes majeurs de la Communauté, l'un de ceux qui condi- « tionnent véritablement la réalisation du marché unique (167) ».

Le rapprochement apparaît bien comme un complément indispensable au tronc législatif commun que constitue le traité. Le réalisme excluait en effet qu'à brève échéance puissent être conçues une législation et une réglementation uniques dans l'ensemble des pays de la Communauté. Dès lors, à côté des règles communautaires, il convenait de trouver le moyen de « rapprocher », « harmoniser », « coordonner », les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres pour autant qu'elles comportent des disparités (168) et qu'elles aient une incidence directe ou indirecte sur l'établissement et le fonctionnement du Marché Commun (169). C'est l'objet des

prendre. Contrairement à la Commission et aux Pays-Bas, la France estime que l'action envisagée dépasse les prescriptions des articles 99 et 100 du Traité de Rome. C'est selon elle aux six gouvernements qu'il reviendrait de se concerter pour déterminer les priorités en la matière et donner à un groupe d'experts gouvernementaux le mandat d'effectuer les études nécessaires.

(167) Jacques MAIGRET, « La technique communautaire d'harmonisation des législations, l'article 100 », *Revue du Marché Commun* de mars 1967.

(168) Et bien entendu ces disparités peuvent résulter aussi bien de législations divergentes que de l'absence de réglementation pour une activité déterminée dans tel ou tel Etat membre.

(169) Sans doute est-ce une des raisons qui a incité les auteurs du Traité à prévoir comme instrument du rapprochement la directive qui « lie tout Etat membre « destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales « la compétence quant à la forme et aux moyens ».

articles 100 à 102 du traité de Rome. Et il va de soi que « l'étendue et la profondeur du rapprochement sera largement fonction de la volonté commune » (170), c'est-à-dire de la plus ou moins grande cohésion politique de la Communauté. Ainsi les institutions communautaires étaient-elles dotées d'un instrument complémentaire mais de portée très générale et extrêmement souple pour atteindre les objectifs du traité.

Quel usage en ont-elles fait ? Si l'on devait établir une revue des principaux domaines où a été réalisée une harmonisation des législations — mais ce n'est pas notre propos — elle inciterait à coup sûr à un certain pessimisme. Il y a à cela deux types de raison. D'abord la directive est un moyen beaucoup moins efficace que le règlement. En ce qu'elle laisse aux Etats (gouvernement ou Parlement selon les matières) le choix des formes et des moyens, elle pose des problèmes complexes d'application et d'exécution. Ensuite et surtout les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats constituent le plus souvent les instruments de leurs politiques respectives. Rapprocher ou harmoniser les législations revient donc à définir et à mettre en œuvre des politiques communes; et c'est précisément ce qui apparaît, à un moment où va être réalisée l'union douanière, comme le cap difficile à franchir pour que le Marché Commun, sortant de l'impasse actuelle, continue de progresser.

Après 10 ans de Marché Commun, dans nombre de secteurs, les politiques des Etats membres accusent encore de sensibles différences dans leur inspiration comme dans leurs modalités. C'est tout particulièrement vrai pour la politique pétrolière que nous allons maintenant aborder. On ne s'étonnera donc pas qu'en matière pétrolière le rapprochement des législations ait été très limité et d'autant plus limité dans sa portée que pour l'essentiel la définition d'une politique pétrolière présuppose la définition d'une politique énergétique pour laquelle l'Exécutif du traité de Rome n'avait qu'une compétence partielle.

III. — Politique économique commune et politique pétrolière commune.

A. — POLITIQUE ÉCONOMIQUE COMMUNE.

Si, dans le cadre concurrentiel rappelé ci-dessus, les rédacteurs du traité de Rome ont bien marqué leur souci de voir mettre en œuvre, sur l'aire de la Communauté, une politique économique et sociale

(170) Article précité de M. MAIGRET.

commune comme en témoignent l'article 2, l'article 3 g et les titres II et III de la 3^e partie du traité, les contours et les impératifs de cette politique sont assez mal précisés sauf pour certains secteurs particuliers comme l'agriculture et, dans une moindre mesure, les transports. C'est le plus souvent au Conseil, et donc aux Etats membres, qu'est laissé le soin de choisir à l'unanimité (171) les moyens propres à coordonner leurs politiques économiques.

S'il n'entre pas dans le cadre de cet exposé de rappeler toutes les tentatives et les réalisations qui ont marqué à cet égard, depuis 10 ans, la vie des Communautés, force est bien de constater qu'à deux ans de la fin de la période transitoire il reste encore des progrès considérables à accomplir pour, au delà de l'union douanière bientôt réalisée, achever l'« union économique » et définir dans ce cadre « les orientations de la politique communautaire ».

Dans l'introduction de son 10^e Rapport général, qui constitue un véritable testament, la Commission donne un aperçu synthétique des multiples tâches que devra engager le nouvel Exécutif pour, conformément aux objectifs du traité, « créer sur le territoire de la « Communauté des conditions analogues à celles d'un marché « intérieur » et « définir les orientations générales de la politique « communautaire ». L'achèvement de l'union économique « est urgent « car la situation intermédiaire dans laquelle se trouvera la « Communauté, à savoir une union douanière parfaite mais une union « économique incomplète, présentera des risques certains de déséqui- « libre, voire de rupture »... « Le succès de la Communauté dépendra, « en fin de compte, de l'usage que les institutions communautaires « feront des instruments qui ont été mis à leur disposition, c'est-à-dire « de la politique qu'elles seront capables de concevoir et d'exécuter ».

Il va de soi que cette distinction entre l'union économique et la politique communautaire est un peu artificielle; dans de multiples domaines en effet, l'union économique n'a de sens que par rapport à la définition d'une politique commune qui en crée la nécessité. On l'a bien vu en matière agricole où l'organisation des marchés est ordonnée à la finalité de la politique choisie. La Commission en est d'ailleurs parfaitement consciente qui avance d'autre part : « ainsi que « le montre nettement l'évolution économique de la Communauté « au cours des 4 dernières années, la coordination des politiques « économiques doit non seulement préserver l'intégration des mar- « chés déjà acquise en la mettant à l'abri d'éventuelles modifications « des taux de change à l'intérieur de la Communauté, mais elle se

(171) Sans doute le Traité prévoyait-il qu'à partir de la 3^e étape c'est-à-dire du 1^{er} janvier 1966 s'appliquerait la règle de la majorité qualifiée mais la France y a fait échec.

« trouve à la base des nouveaux progrès à accomplir, notamment en matière d'harmonisation des législations et de libération des mouvements des capitaux ».

Ceci étant, au chapitre de l'achèvement de l'union économique, la Commission évoque :

- la suppression de toutes les mesures équivalentes à des droits de douane ou à des restrictions quantitatives, en particulier de tous les obstacles réglementaires, administratifs et techniques aux échanges ;
- l'harmonisation des législations douanières, fiscales, sanitaires, etc. ;
- l'application d'une réglementation commune des échanges extérieurs ;
- l'aménagement des monopoles nationaux à caractère commercial (tabacs, alcool, produits pétroliers, gaz naturel) ;
- l'instauration complète de la liberté d'établissement, de la liberté de prestation de services, de la libre circulation des capitaux et de l'intégration des marchés financiers ;
- un véritable code de concurrence loyale susceptible d'interdire tout à la fois les excès de la concurrence et les restrictions anormales à la concurrence ;
- la coordination des politiques conjoncturelle, monétaire et financière.

Au chapitre des orientations de la politique communautaire, il apparaît que la politique agricole commune constitue le point de réussite majeure et sans doute un puissant ferment de la cohésion communautaire face aux tendances centrifuges qui se font jour dans de multiples domaines. Encore reste-t-il à définir une optique commune sur un certain nombre d'orientations touchant notamment la politique de prix et d'aménagement des structures agricoles.

La politique économique à moyen terme a bien fait l'objet d'une première programmation pour la période 1966-1970, ratifiée par le Conseil des Ministres de la C.E.E. le 9 février 1967 et parue au *Journal Officiel* des Communautés le 25 avril 1967. Mais tout le monde s'accorde à reconnaître que cette première tentative de synthèse, en dépit de mérites évidents dont le principal est d'explorer une voie nouvelle, n'est pas exempte de lacunes et de faiblesses. Comme l'a souligné M. Marjolin devant les entreprises publiques, elle constitue une ébauche qui appelle un effort de création continue. Elle définit certes une perspective de croissance (4,3 % par an), elle traite des problèmes de l'emploi, de la politique des finances publiques, de la politique régionale, mais la Commission elle-même, dans un mémo-

randum qui, après quelques retouches a constitué l'introduction de ce programme, œuvre d'experts gouvernementaux amendée par le Conseil des Ministres, a souligné que les perspectives économiques tracées et les équilibres prévus demeuraient fragiles et appelaient des actions rigoureuses pour être réalisés et d'abord que toute poussée inflationniste soit contenue. Compte tenu du ralentissement prévu de l'augmentation de la population active (0,4 % par an contre 0,7 % dans les années précédentes) et donc d'une progression plus faible de la production, la Commission soulignait notamment que la poursuite du développement des exportations et des investissements publics et privés supposait, pour que soit maintenu l'équilibre économique global, une réduction de 30 % environ du taux d'expansion de la demande privée, notamment par des moyens fiscaux.

Les instances compétentes devront aussi aborder nombre de problèmes laissés provisoirement de côté tels que la compatibilité des politiques nationales avec cette programmation économique communautaire, la politique industrielle sous ses divers aspects (recherche, structure sectorielle et dimension des entreprises, financement), la politique de l'emploi, la politique régionale etc. C'est dire que la tâche des programmeurs — il ne peut s'agir évidemment que d'une programmation purement indicative — est à peine commencée.

La politique industrielle commune, qui à bien des égards doit donc s'intégrer dans cette vision économique globale, est également à l'état d'ébauche. Tout au plus pourrait-on citer le mémorandum sur la politique industrielle qui part de constatations extrêmement pertinentes (cf. page 419) mais qui, sur le plan des actions à entreprendre, se borne à des recommandations d'ordre très général.

Nous savons ce qu'il en est de la politique commerciale commune.

Les politiques monétaires et financières communes ne sont guère plus avancées, et l'Europe technologique dont on parle beaucoup est encore dans les limbes.

Qu'en est-il en matière pétrolière ?

B. — POLITIQUE PÉTROLIÈRE COMMUNE.

Le champ de compétence du traité de Rome se limite essentiellement dans le domaine énergétique aux hydrocarbures et de même que le traité ne comporte aucune disposition particulière touchant la circulation des produits pétroliers, la réglementation de la concurrence sur le marché pétrolier etc..., de même rien de particulier n'y est édicté en ce qui concerne les objectifs et les moyens de la politique pétrolière commune sinon l'établissement d'un tarif extérieur commun, arrêté pour le pétrole brut au moment même de la rédaction du traité et fixé depuis lors pour les produits pétroliers (cf. page 415).

Les autorités compétentes n'étaient pas pour autant dispensées de rechercher dans ce domaine particulier des solutions conformes aux objectifs du traité et aux exigences du Marché Commun. Mais cette tâche mal définie s'avéra difficile ; il apparut très vite, qu'étant donné la part croissante prise par le pétrole (importé pour l'essentiel) dans l'approvisionnement en énergie de la Communauté au détriment d'autres formes d'énergies indigènes, on ne pouvait définir une véritable politique pétrolière commune indépendamment d'une politique énergétique globale. C'est donc à un groupe dit « Interexécutifs » parce que composé de représentants des 3 Exécutifs communautaires (C.E.E., C.E.C.A., Euratom) qu'échut dans les années 1960 la mission de rechercher les bases d'un accord couvrant l'ensemble du secteur énergétique. Nous examinerons plus loin (cf. page 466) les développements auxquels a donné lieu l'activité de ce groupe « Interexécutifs ».

Paradoxalement, le traité de Rome lui-même et l'attitude propre prise par la Commission de Bruxelles ont en fait créé des conditions extrêmement favorables au développement de la position dominante des grandes sociétés pétrolières internationales qui n'avaient besoin que de liberté pour affirmer leur puissance au détriment de l'industrie charbonnière et de l'industrie pétrolière communautaires. Pratiquement dans la plupart des pays de la Communauté ce sont ces sociétés qui ont jusqu'alors déterminé à leur guise la politique pétrolière en fonction de leurs propres intérêts. Et si ces intérêts ont pu coïncider un temps avec ceux des pays où elles exerçaient leur activité, rien ne prouve qu'il en sera toujours de même à l'avenir. Dans cette perspective, il serait regrettable que les pouvoirs publics continuent d'abdiquer leurs responsabilités devant la coalition d'intérêts économiques et politiques étrangers.

A contrario, si la Commission a invoqué le traité et notamment son article 37, c'est en définitive pour tenter d'abolir à terme tout au moins le régime français d'importation de pétrole qui constitue pourtant le seul instrument efficace susceptible de faire échec à l'emprise croissante des sociétés pétrolières étrangères sur le marché de la Communauté et de restituer aux entreprises pétrolières indigènes la place qui naturellement devrait être la leur. Dans son mémorandum sur la politique industrielle de la Communauté, évoqué précédemment, l'ancienne Commission de Bruxelles convient elle-même que « le problème du maintien de certaines entreprises européennes se pose » dans des secteurs comme le pétrole où, depuis longtemps, les entreprises des pays tiers occupent une position importante ; plusieurs « pays de la Communauté ont tenté, par des moyens différents et » avec un inégal succès, de développer une industrie pétrolière nationale ; la place qui doit revenir aux entreprises européennes est un

« des principaux problèmes que doit résoudre une politique pétro-
« lière communautaire ».

Aussi nous paraît-il opportun de clore cette section par une analyse rapide du régime français d'importation de pétrole qui paradoxalement voit son existence menacée par certaines dispositions du traité de Rome et constitue pourtant une des lignes de force exemplaire d'une politique pétrolière communautaire.

IV. — Le régime français d'importation de pétrole, cible et modèle d'une politique pétrolière commune (172).

A. — RÉTROSPECTIVE.

Jusqu'en 1914, c'est un régime de liberté qui prévalut. Dix sociétés françaises (le cartel des dix) avaient un monopole de fait (elles se partageaient le marché) et un fournisseur exclusif : la Standard Oil qui, moyennant cette exclusivité, renonçait à concurrencer le cartel des dix sur le marché français et lui permettait même de se soustraire aux droits de douane sur les produits raffinés importés, mis en vigueur en 1871 pour « renflouer les caisses de l'Etat » ; la Standard livrait en effet au Cartel un mélange d'essence et d'huiles, qualifié de « French crude » et considéré par les douanes comme du brut, qu'il suffisait de chauffer en raffinerie (173) pour obtenir immédiatement les produits finis correspondant à la demande. Sans doute la société américaine jugea-t-elle ce système encore trop précaire pour assurer sa position dominante. A son instigation et sous la pression des Etats-Unis la taxe sur les importations de produits finis fut ainsi abolie à partir de 1903 sans que le Gouvernement français en présente la conséquence : le déclin des raffineries françaises dont la part dans la production tombait de 80 % en 1903 à 7 % en 1927.

Avec la guerre de 1914, l'Etat, pour assurer ses besoins militaires, conclut des contrats avec les importateurs, mais des difficultés de ravitaillement à partir des sources américaines (174) conduisirent le Gouvernement à coordonner et à diriger les opérations pétrolières par la création, en 1917 du Comité général du pétrole et le 30 mars 1918

(172) On se référera utilement à l'ouvrage de M. Denis TOURET : *Le régime français d'importation de pétrole et la Communauté Economique Européenne*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.

(173) 17 raffineries sommaires d'une capacité totale de 500 t/an furent créées à cet effet en France.

(174) D'où la dépêche historique de Clemenceau au Président Wilson : « Si les Alliés ne veulent pas perdre la guerre, il faut que la France combattante, à l'heure du suprême choc germanique, possède l'essence, aussi nécessaire que le sang dans les batailles de demain. »

du Consortium français d'importation résultant d'une convention entre l'Etat et la Chambre syndicale de l'industrie du pétrole.

Les achats de pétrole étaient effectués par l'Etat en accord avec le Consortium qui lui reprenait les produits ainsi achetés à un prix fixé d'un commun accord. Le Gouvernement prit conscience, à cette occasion, des bénéfices excessifs réalisés par le cartel des dix.

A la fin des hostilités, certains parlementaires désireux de réserver une partie tout au moins de ces bénéfices au Gouvernement firent campagne pour que soit définitivement consacré le régime de monopole d'Etat institué pendant la guerre. Le Gouvernement français hésitait à marcher dans cette voie. En butte à la Standard Oil qui le menaçait d'interrompre ses livraisons (95 % du marché) s'il n'abandonnait pas son projet de monopole d'Etat, il finit par rompre toutes relations avec cette société et se tourna vers le Royal Dutch Shell qui créa, en contrepartie d'un important apport financier des pouvoirs publics français, une filiale française : la Société pour l'Exploitation du pétrole.

Le régime d'exception, mis en vigueur pendant la guerre, fut prorogé en fait jusqu'en juillet 1921, date à laquelle, faute d'une décision définitive sur le problème de fond (monopole d'Etat ou non), fut rétabli un régime assez libéral. Les importations étaient soumises à licence, mais l'octroi de licence était quasi-automatique pour toute société acceptant de s'astreindre à certaines obligations peu contraignantes en définitive (stocks, etc...). Les sociétés internationales, l'Anglo-Persian (B.P.) et surtout la Royal Dutch Shell et la Standard Oil, mirent à profit la liberté et le répit que leur laissait ce nouveau régime pour assurer et renforcer leur implantation sur le marché français. Dans ce dessein, elles furent servies par l'évolution technique (remplacement de la distribution en bidons par les stations-service) et elles utilisèrent l'arme économique redoutable des ristournes (jusqu'à vendre à perte) qui réduisait à leur merci les sociétés françaises de moindre dimension financière. Celles-ci, dont la C.F.P., (175) furent en 1925 contraintes d'accepter un accord de contingentement privé qui réservait aux sociétés internationales l'essentiel du développement du marché français. Dès 1926, Standard Oil et Royal Dutch Shell se partageaient ainsi les 2/3 du marché français.

(175) La C.F.P. créée en 1923 par Poincaré résultait du regroupement de 77 sociétés et avec sa filiale C.F.R. avait pour objet principal le traitement en France des pétroles de l'Irak Petroleum Cie, société dont la France détient 23,75 % du capital conjointement avec la B.P., la Shell et un groupe de sociétés américaines. La C.F.P. fut transformée par une convention du 25 juin 1930 ratifiée par la loi du 25 juillet 1931 en société d'économie mixte dans laquelle l'Etat disposait de 30 % du capital et de 35 % des voix au conseil d'administration.

C'est cette situation qui détermina le Gouvernement à réagir et à promulguer la loi du 10 janvier 1925 « relative au régime des « pétroles et portant création d'un Office national des combustibles liquides (O.N.C.L. [176]) ». Tandis que l'importation, soumise à autorisation préalable, restait relativement libre sauf respect de certaines obligations (stocks de réserves, fournitures prioritaires à l'Etat), l'O.N.C.L., établissement public doté de l'autonomie juridique et financière, préparait, sous la direction de M. Pineau la politique pétrolière d'aujourd'hui en lui assignant les objectifs suivants :

- contrôle strict de l'Etat en raison de l'importance du pétrole pour la vie et l'indépendance de la nation; en application de l'article 53 de la loi du 4 avril 1926, repris par l'article 1^{er} de la loi du 30 mars 1928, « à partir du 1^{er} avril 1927, les opérations d'importation « de pétrole brut, de ses dérivés et résidus ne pourront être faites « que par les représentants de l'Etat ou par les personnes accréditées « par lui. Les autorisations d'importation, délivrées en application « de la loi du 10 janvier 1925, cesseront de porter effet à la même « date.
- « Une loi spéciale (c'est la loi du 30 mars 1928) déterminera, avant « la même date, les règles générales d'organisation du monopole « d'importation par l'Etat ou de sa concession à une société en régie « intéressée » (177), page 439;
- création et développement d'une industrie nationale de raffinage afin de faire des économies de devises;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement en libérant le marché français de l'emprise croissante des grandes sociétés et des perturbations qui s'ensuivent pour les sociétés françaises dont la place sur le marché était déterminée par leurs rivales étrangères (contingentement privé).

B. — LA LOI DU 30 MARS 1928 ET SES DÉVELOPPEMENTS.

Ces mêmes objectifs furent à l'origine de la loi du 30 mars 1928.

1. — *La finalité.*

Le rapporteur de la loi, M. Charlot, fit ressortir qu'il s'agissait de « mettre un cran d'arrêt à l'emprise des trusts sur le marché « français... déterminer un régime d'importation qui, en pratique, « ne ferme la porte de notre marché à personne... en un mot continuer tous nos fournisseurs étrangers de manière à respecter les « intérêts importateurs français qui ont su garder une certaine « indépendance...

(176) Transformé par le décret du 20 mars 1939 en Direction des Carburants.

« Le projet de loi met fin à l'ambition affirmée par les gouvernements anglo-saxons de s'emparer progressivement du marché français; il règle désormais la répartition de ce marché. »

2. — *Le dispositif.*

Comme le stipule l'article 1^{er} de la loi du 30 mars 1928 modifiée par l'article 4 du décret du 8 août 1935, en application de l'article 53 de la loi du 4 avril 1926, l'importation en gros du pétrole brut, de ses dérivés et résidus est effectuée sous le contrôle de l'Etat grâce à un régime d'autorisation spéciale (178).

a) *Les autorisations spéciales d'importation de pétrole brut, dérivés et résidus (produits à raffiner).*

L'Etat a le droit exclusif d'importer le pétrole brut et ses dérivés. Il délègue en pratique ce monopole à des sociétés spécifiées de raffinage et de commercialisation.

A la suite de la convention du 25 juin 1930, la C.F.R., filiale de la C.F.P., se vit réserver 25 % du marché français, c'est-à-dire qu'elle fut autorisée à importer le pétrole brut nécessaire à la fabrication de 25 % des produits finis mis à la consommation. En supplément de cette part originaire de 25 % du marché, la C.F.R. reçoit, comme les autres sociétés habilitées à exploiter une raffinerie, l'autorisation d'importer la matière brute nécessaire à son exploitation, c'est-à-dire le droit d'en importer le volume nécessaire à la fabrication de tonnages déterminés de carburants et de lubrifiants destinés à la consommation intérieure (179).

(177) Certains commentateurs ont relevé une contradiction entre le § 1 qui fait état de représentants de l'Etat ou de personnes accréditées par lui et le § 2 qui parle d'une société en régie intéressée. En fait il n'y aurait pas contradiction car, selon M. Denis TOURET (*op. cit.*), le § 2 n'exprime au plan des moyens qu'une simple préférence qui ne peut lier le législateur futur.

(178) On notera que les autorisations n'ont trait qu'aux bruts dits étrangers. Les bruts dits nationaux s'ils sont soumis à autorisation illimitée dans le temps (décret du 16 octobre 1961 pris en application de l'article 6 de l'ordonnance du 24 septembre 1958 modifiant l'article 1^{er} du décret du 2 février 1955, lui-même pris en application de la loi du 14 août 1954 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social) ne font l'objet d'aucune restriction quantitative à l'entrée. Par décret du 7 juin 1956, sont assimilés à des bruts nationaux « les pétroles bruts « originaires de l'Algérie, des départements d'outre-mer et des territoires sous tutelle et dont les produits issus de leur traitement dans la métropole sont « exclus du contingentement prévu par la loi du 30 mars 1928 ».

(179) Les sociétés pétrolières ont donc la possibilité d'importer hors contingent et sans limitation le pétrole brut nécessaire à la fabrication des produits non contingentés (c'est-à-dire autres que carburants et lubrifiants) ainsi que de tous les produits non destinés à la consommation intérieure (soutes et exportations).

A cet effet, une série de décrets d'attribution de ces autorisations spéciales sont intervenus (décrets du 1^{er} avril 1931, du 18 octobre 1950) jusqu'aux derniers en date, ceux du 27 février 1963. La durée des autorisations, qui avait été successivement de 20 et 30 ans, est limitée à 10 ans par ces derniers décrets.

AUTORISATIONS POUR L'ESSENCE (a)

	Anciennes		Nouvelles	
	Milliers de t	%	Milliers de t	%
Filiales internationales :				
Shell-Berre	816,3	16,3	816,3	13,6
Esso	689,9	13,8	689,9	11,5
B.P.	537,2	10,7	537,2	9,0
Mobil	277,6	5,5	277,6	4,6
Sociétés françaises :				
C.F.R.	768,8	15,4	768,8	12,8
Antar	484,6	9,7	540,0	9,0
U.G.P.	238,2	4,6	872,0	14,5
U.I.P.				
	3.812,6	76,0	4.501,8	75,0
C.F.R. (part réservée)	1.200,0	24,0	1.500,0 (b)	25,0
Total général	5.012,6	100,0	6.001,8	100,0

(a) C'est-à-dire les autorisations d'importer suffisamment de brut de sources étrangères pour produire ces quantités de carburant-auto. Le brut de sources nationales peut être importé par ces raffineries sans restriction.

(b) Chiffre théorique.

(PP.S., avril 1963, page 133.)

Le tableau ci-dessus fait apparaître que les décrets de 1963 ont maintenu inchangés (en tonnage) par rapport aux autorisations antérieures les contingents de carburant-auto attribués aux sociétés pétrolières internationales et à la C.F.R. Mais les contingents attribués à ANTAR ont été sensiblement relevés pour permettre à cette société de reprendre à la C.F.P. des quantités plus importantes de son brut irakien. Sensible augmentation également du contingent de l'Union Industrielle des Pétroles (qui a repris en 1960 les installations de raffinage et de distribution de CALTEX) qui passe de 238.000 à 374.000 t/an. Et surtout l'U.G.P. (l'Union Générale des Pétroles), qui reçoit pour la première fois une autorisation d'importation, se voit attribuer, à partir du 1^{er} janvier 1964, c'est-à-dire rétroactivement (et non à partir de septembre 1965 comme pour les autres sociétés) un contingent initial de 496.000 t. L'U.G.P.-U.I.P. reçoit donc 14,5 %

de l'ensemble du contingent tandis que les parts relatives des sociétés internationales accusent un déclin correspondant (180).

Ces autorisations (en tonnage) sont inférieures aux ventes totales de carburant sur le marché intérieur car les sociétés importent et traitent des quantités croissantes de bruts dits nationaux (notamment de la zone franc) qui ne sont pas contingentées.

En dépit du plafonnement de leurs contingents, il est donc loisible aux sociétés internationales d'accroître leur part sur le marché français mais à la double condition qu'elles obtiennent des pouvoirs publics l'autorisation d'augmenter leur capacité de traitement et qu'elles raffinent des volumes croissants de bruts dits nationaux (France, Sahara, Gabon, Congo).

A contrario, l'accroissement des contingents attribués aux sociétés pétrolières françaises, notamment à l'U.G.P., permet à ces sociétés de développer leur part sur le marché à partir de pétroles bruts étrangers de toute provenance. De là sans doute l'intérêt croissant manifesté par les groupes français pour des zones prometteuses du Moyen-Orient où le pétrole brut est notablement moins cher qu'au Sahara.

Les décrets de 1963 renforcent en outre les obligations et contrôles auxquels sont assujetties les sociétés pétrolières (niveau de stock correspondant à 3 mois de vente, transports d'un tonnage minimum sous pavillon français, attribution d'une certaine proportion de postes directoriaux à des nationaux français, autorisation pour la construction et même désormais pour l'extension des raffineries et la création de postes de distribution, échanges obligatoires de produits entre raffineurs pour réduire les transports intérieurs etc.).

b) *Les autorisations spéciales d'importation de produits raffinés ou autorisations de distribution.*

Comme pour les précédentes, plusieurs décrets sont intervenus (décrets des 23 mars 1929, 26 juillet 1930, 25 septembre 1931, janvier 1933, mars 1938 et 1939, 1^{er} février 1950, 11 mars 1953, 24 septembre 1958 et 1^{er} septembre 1961) jusqu'aux décrets du 26 février 1965, qui comme ceux de 1953 ne concernent que les essences-auto, les huiles de graissage et les lubrifiants à l'exclusion des autres produits (pétrole lampant, gas-oil, fuel-oil fluides et lourds) qui peuvent être importés « provisoirement » sans limitation de quantité encore que le raffineur ou le distributeur doive être dûment autorisé. Valables pour 3 ans (1^{er} septembre 1965 au 31 août 1968) et renouvelables tous

(180) On notera que les filiales françaises des sociétés pétrolières internationales ont introduit un recours contre les décrets de 1963, recours auquel elles ont renoncé en octobre 1965 sauf en ce qui concerne la conformité de ces décrets avec le Traité de Rome (cf. plus loin).

les 3 ans jusqu'à un maximum de 12 ans, les nouvelles autorisations fixent des contingents d'essence pour un total de 10,4 Mt (181), qui se répartissent comme suit entre sociétés internationales et sociétés principalement françaises :

CONTINGEMENT DE VENTES D'ESSENCE EN FRANCE

	Milliers de tonnes		Parts du marché en %		
	Ancien	Nouveau	Anciennes	Nouvelles	
				(a)	(b)
Sociétés internationales :					
Shell-Berre	796,6	1.618,0	16,34	15,48	16,50
Esso	689,9	1.611,3 (c)	14,16	15,41	12,35
Groupe B.P.	406,3	790,2	8,34	7,56	8,06
Mobil	273,8	575,3	5,62	5,50	5,87
Purfin	185,3	328,9	3,80	3,14	3,35
Sous-total	2.351,9	4.923,7	48,26	47,09	46,13
Sociétés principalement françaises :					
Groupe C.F.P.-C.F.R. .	1.455,6	2.990,5	29,86	28,60	30,50
Groupe U.G.P.-U.I.P. .	535,3	1.418,3 (d)	10,98	13,56	11,91
Groupe Antar	433,9	907,1	8,90	8,68	9,25
Autres sociétés	97,7	216,0	2,00	2,07	2,21
Sous-total	2.522,5	5.531,9	51,74	52,91	53,87
Total	4.874,4	10.455,6	100,00	100,00	100,00
(a) Brut.					
(b) Sauf tonnage bloqué.					
(c) Y compris 400.000 tonnes bloquées.					
(d) Y compris 250.000 tonnes bloquées.					

(P.P.S., avril 1965, page 136.)

Les autorisations fixent également des contingents individuels d'huiles de graissage et de graisses pour 32 firmes à un peu plus de 877.000 t en regard d'une consommation intérieure de 640.000 t en 1964.

Pour l'essence, parmi les 66 distributeurs qui se sont vu attribuer des contingents, on notera que deux sociétés allemandes : la Zeller Und Gemelin et Aral, le plus important distributeur d'Allemagne occidentale, ont obtenu de faibles quotas pour la première fois pour satisfaire aux exigences du traité de Rome.

(181) Correspondant *grosso modo* aux prévisions de consommation du V^e Plan.

Les décrets de 1965 innovent en ce que les autorisations qu'ils accordent couvrent maintenant toute l'essence vendue en France (182) et pas seulement, comme c'était le cas antérieurement, l'essence produite à partir du brut « étranger ». Les sociétés internationales ont exprimé une certaine satisfaction devant cette nouvelle disposition car, en cas de pénurie de bruts nationaux, les quotas de pétrole brut, qui leur sont attribués en tant que raffineurs, seraient, selon toute vraisemblance relevés pour leur assurer un approvisionnement en brut de n'importe quelle provenance en quantités suffisantes pour produire les tonnages d'essence autorisés.

Le tableau ci-dessus fait apparaître quelques tonnages bloqués : 400.000 t pour ESSO et 250.000 t pour U.G.P. Ils correspondent pour l'essentiel à la quantité d'essence raffinée à partir du pétrole brut national et destinée à être vendue en France, qui jusqu'alors ne nécessitait aucune autorisation.

Il ressort enfin de ce tableau qu'aux termes des nouvelles autorisations la part des sociétés internationales est sensiblement réduite alors que celle des sociétés françaises, notamment celle de l'U.G.P., marque une certaine progression. Mais si l'on compare ces autorisations aux ventes respectivement réalisées par les diverses sociétés en 1964, on constate que les 4,9 Mt/an attribués aux sociétés internationales pour la période de 1965 à 1968 ne dépassent que de 15 % environ les ventes de ces sociétés en 1964 alors que les 5,5 Mt/an attribués aux sociétés françaises excèdent de 60 % leurs ventes en 1964, ce qui leur offre des possibilités beaucoup plus larges d'accroître leur contribution réelle à l'approvisionnement du marché.

Cette réglementation du commerce pétrolier constitue un des instruments privilégiés de la politique pétrolière française mais non le seul. Elle a été complétée au fil du temps par une série d'interventions financières et réglementaires de la puissance publique — notamment développement des sources d'approvisionnement en brut contrôlées par des sociétés françaises (Sahara, Gabon, Iran et Irak etc.), constitution de groupes français intégrés (C.F.P., E.R.A.P.) — qui toutes procèdent de la même volonté politique d'assurer à la France une certaine autonomie dans son approvisionnement pétrolier, ce qui constitue, aujourd'hui où le pétrole prend une place croissante dans l'approvisionnement énergétique, un élément déterminant de l'indépendance politique.

(182) Ce qui explique le doublement des quotas qui passe de 4.874.000 t/an en 1965 à 10.464.000 t/an pour 1966-1967 et 1968.

3. — *La compatibilité du régime français d'importation avec le traité de Rome ?*

Pour apprécier la compatibilité du régime français d'importation avec le traité de Rome, il convient de distinguer deux périodes, celle de l'établissement progressif du Marché Commun, c'est-à-dire la période transitoire qui s'achève en 1970 et celle du Marché Commun réalisé qui devrait commencer en 1970.

a) *Période transitoire.*

Dans la note du 14 février 1959, le Gouvernement français avisait la Commission que le régime français d'importation du pétrole est un régime de monopole délégué tel que le désigne la dernière phrase de l'alinéa 2 du § 1 de l'article 37 (183), texte qui, selon lui, fut inclus à sa demande expresse (184).

Il en tirait la conclusion explicite que l'article 37 lui est effectivement applicable, se réservant donc le droit de *l'aménager progressivement* sans pour autant l'abolir.

Le Conseil d'Etat a confirmé ce point de vue dans l'arrêt « Société des pétroles Shell Berre et autres » (185) en suivant les conclusions du Commissaire du Gouvernement, Mme Questiaux. Après avoir cité le § 1^{er} de l'article 37, le Conseil d'Etat y indique « qu'il résulte clairement de cette clause que son champ d'application comprend les régimes tel que celui auquel, en vertu des prescriptions de la législation interne française ci-dessus rappelées, sont soumises les entreprises titulaires d'autorisations spéciales d'importation de produits pétroliers »...

« Qu'il résulte d'une manière claire de ces dernières clauses (celles de l'article 37) qu'elles ont pour but et pour effet de placer les monopoles et régimes assimilés, pendant la période de transition, sous un statut qui déroge aux règles de droit commun édictées par divers articles du traité... »

(183) « Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'Etat délégués. »

(184) Le gouvernement français cite à l'appui de cette affirmation l'extrait suivant d'une note du 17 février 1957 du secrétariat de la Conférence des ministres des Affaires étrangères, relatif au projet d'article 28 qui devint l'article 37 du Traité de Rome :

« La délégation française a, en effet, indiqué qu'elle ne peut envisager, pour des motifs à la fois politiques et économiques, et notamment en ce qui concerne le monopole du pétrole, que la compétence en ce domaine soit donnée à la Commission européenne seule ou que le Conseil puisse se prononcer à la majorité qualifiée avant l'expiration de la deuxième étape. Au cas où l'une de ces procédures serait retenue, la délégation française se verrait obligée de demander des dispositions particulières pour le monopole français du pétrole. »

(185) Conseil d'Etat, 19 juin 1964. R.D.P., 1964, p. 1019.

La Commission elle-même, après avoir tergiversé plusieurs années au cours desquelles elle eut de nombreuses consultations avec le Gouvernement français, s'est prononcée en définitive pour l'application de l'article 37 au régime français d'importation comme l'indiquent sa recommandation du 24 juillet 1963 et sa réponse du 28 janvier 1965 à la question écrite de M. Burgbacher (186).

« Enfin la Commission estime que les dispositions de l'article 33 § 4 ne sont pas applicables dans le cas d'espèce (au régime français d'importation du pétrole) étant donné que le système contingentaire établi en faveur des Etats membres fait partie intégrante du régime d'importation des produits pétroliers en France qui tombe dans son ensemble sous le champ d'application de l'article 37 du traité de la C.E.E. ».

Dans le même sens, dans l'affaire 20/64 Albatros contre Sopeco (187) l'Avocat général proposait à la Cour d'adopter la thèse de la Commission selon laquelle l'article 37 est seul directement applicable, s'agissant de monopoles et d'organismes assimilés, ce qui ne permet l'application des dispositions des articles 30 à 33 que dans la mesure des dispositions et exigences expresses de l'article 37. La Cour de Justice dans son arrêt (188) s'est bornée à affirmer que le traité de Rome n'est pas incompatible avec le maintien, pendant la période transitoire qui se termine en 1970, du régime français de contingentement des importations de pétrole (189) sans prendre position sur l'applicabilité de l'article 37 au régime français d'importation du pétrole, prétexte pris qu'il n'était pas utile de prendre position sur ce point pour rendre son jugement.

Malgré tout, si l'on admet en définitive, comme y incitent les positions des pouvoirs publics français et communautaires, que l'article 37 est bien le seul applicable au régime français d'importation du pétrole, il reste à déterminer selon quel rythme et quelles modalités doit être réalisé l'« aménagement progressif » du régime en question pour que « à l'expiration de la période de transition soit assurée dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés,

(186) *J.O. des Communautés* du 10 février 1965, p. 390.

(187) Arrêt du 4 février 1965, *J.O.* du 23 février 1965 et Recueil des arrêts de la Cour 1965 XI-3.

(188) Voir note 187.

(189) « Aucune des dispositions du Traité visées par le Tribunal de Rome n'implique abrogation de plein droit à la date d'entrée en vigueur dudit Traité de restrictions quantitatives, discriminations ou mesures d'effet équivalent existant à cette date ni n'oblige les Etats à en réaliser la suppression complète dès 1959 ».

« La Cour a précisé que les interdictions de toute aggravation des restrictions, discriminations... existant au moment de l'entrée en vigueur du Traité, invoquées par le Tribunal de Rome (articles 31, alinéa 1, 32, alinéa 1, 37 § 2) ne peuvent par leur nature même être appliquées qu'aux seules mesures nationales postérieures à cette date. »

« l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres. »

La responsabilité de l'aménagement incombe, aux termes de l'article 37, § 1^{er}, aux Etats membres, c'est-à-dire en l'occurrence au Gouvernement français, la Commission disposant de son côté d'un simple pouvoir de recommandation. Effectivement certaines mesures d'aménagement ont d'ores et déjà été adoptées. A la suite de deux recommandations de la Commission, respectivement du 13 avril 1962 et du 24 juillet 1963, les contingents d'importation de pétrole et de produits pétroliers en provenance des Etats membres ont été augmentés par le Gouvernement français et sont passés de 900.000 t à 1.650.000 t en 1964. A ce propos les Services de Bruxelles ont souligné qu'en dépit de son régime d'importation, la France est le pays du Marché Commun où l'augmentation des importations de produits pétroliers en provenance des autres Etats membres a été la plus forte de 1960 à 1964. Mais, comme le constate la Commission (190), « la seule augmentation des contingents ne peut suffire à assurer la libre circulation des produits pétroliers au sein de la Communauté » et l'abolition de toute discrimination.

b) *A l'expiration de la période transitoire.*

Il serait vain de chercher une solution au problème sur le plan strictement juridique, si intéressantes que soient les analyses menées dans ce domaine (191). D'une part il est bien évident que sous peine de perdre sa cohérence et son efficacité, le régime français d'importation du pétrole ne saurait être aménagé de manière à permettre la libre entrée en France des pétroles bruts (issus pour l'essentiel de sources étrangères à la Communauté) et des produits pétroliers en provenance des autres pays de la Communauté ; tout au plus pourrait-il sous réserve de quelques aménagements, permettre la libre importation de produits issus du sous-sol communautaire. Le régime français d'importation est l'expression d'une politique qui tend à assurer à la France la maîtrise de son approvisionnement pétrolier. Il est donc exclu que la France l'abolisse tant qu'une politique pétrolière communautaire visant le même objectif et pour l'ensemble de la Communauté ne sera pas clairement définie (cf. plus loin).

D'autre part il va également de soi que la réalisation d'un Marché Commun pétrolier suppose entre autres conditions la libre circulation des produits, mais la libre circulation entre pays membres de produits

(190) Première note de la Commission au Conseil sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel, 14 février 1966.

(191) Denis TOURET, *Le régime français d'importation du pétrole et la C.E.E.*, pp. 101 à 124 et surtout 120 à 124.

importés des pays tiers ne peut être acceptable que si l'on instaure une politique commerciale commune.

C'est d'ailleurs en ce sens que se sont prononcés les Services de la Commission de Bruxelles (192). Après avoir regroupé sous deux catégories (193), selon qu'elles affectent plus ou moins directement les échanges entre les Etats membres, les dispositions du régime d'importation qui nécessitent encore un aménagement au regard du traité de Rome, la note précise : « étant donné les liens étroits entre
« les problèmes relatifs à l'aménagement du régime français d'importation et le problème de la politique énergétique, on ne peut éviter
« de penser que la solution de toutes les questions, que pose l'aménagement de ce régime, suppose que des progrès substantiels soient

(192) Doc. C.E.E. 1280/III/66 f sur le régime d'importation de produits pétroliers en France.

(193) Extrait de la note précitée, pp. 22 et 23 :

« a) Dispositions affectant directement la réalisation de la libre circulation des marchandises, à savoir :

« — Contingents à l'importation à l'égard des autres Etats membres.

« — Fixation des quotas pour la mise à la consommation de certains produits importés en provenance des autres Etats membres.

« — Obligation imposée aux importateurs, qui sont en même temps raffineurs, de réserver 90 % de leur débit aux produits raffinés en France.

« — Disposition limitant l'obligation de stockage aux produits importés.

« b) Dispositions qui, sans être en elles-mêmes discriminatoires pour autant qu'elles sont applicables sans distinction de l'origine des produits traités confèrent aux Pouvoirs publics des possibilités de contrôle et d'orientation quant à la gestion des sociétés pétrolières, à savoir :

« — Nécessité d'obtenir une autorisation spéciale pour exercer l'activité de raffinage, d'importation et de distribution.

« — Possibilités offertes aux ministres compétents de déterminer les conditions d'usage des autorisations.

« — Fixation de quotas pour la mise à la consommation de certains produits importés ou issus d'un brut importé.

« (Après l'aménagement de cette disposition dont il est question au paragraphe précédent, il faut en effet rappeler qu'elle subsistera en ce qui concerne les importations en provenance de pays tiers.)

« — Obligation de soumettre annuellement un plan d'approvisionnement à l'approbation des ministres compétents.

« — Obligation de prendre directement ou de concert avec d'autres titulaires d'autorisations spéciales, par voie d'échanges ou de groupements les dispositions nécessaires à la mise en place des produits jusqu'au consommateur.

« — Obligation de ravitaillement général du pays.

« — Obligation de créer des installations de stockage et de distribution.

« — Obligation d'exécution de contrats d'intérêt national.

« — Obligation de répartir d'une façon déterminée des productions entre les différentes installations de raffinage et de fabriquer des produits déterminés.

« — Obligations relatives à la recherche scientifique et technique.

« — Approbation préalable des ministres compétents, pour toute modification de la forme juridique, de la structure financière et économique ainsi que des programmes d'investissements des entreprises. »

« réalisés dans la voie d'une politique énergétique commune. Le point le plus important pour la réalisation d'une véritable liberté de circulation des produits pétroliers entre les pays membres est la réalisation d'une politique commerciale commune pour l'approvisionnement en pétrole brut. En effet, étant donné la faiblesse de la valeur ajoutée par le raffinage (+ 20 à 25 %) il est évident qu'une concurrence équitable ne peut s'instaurer si les différences dans les prix d'approvisionnement en pétrole brut (194) des entreprises de la Communauté sont parfois supérieures à la valeur ajoutée par le raffinage ».

Il serait donc vain, en invoquant la lettre du traité, de vouloir mettre en question le régime français d'importation dont les objectifs sinon les moyens peuvent, de l'avis même des Services de Bruxelles, constituer un modèle pour la définition d'une politique pétrolière communautaire (195).

On regrettera seulement que la première note de la Commission au Conseil que nous analysons dans la section suivante, dans le cadre de l'accord du 21 avril 1964, n'ait pas autrement insisté sur l'apport très précieux que pourrait fournir aux instances chargées de la définition d'une politique pétrolière commune la référence aux objectifs de la politique pétrolière française.

En définitive ce qui est à déplorer, ce n'est pas l'existence d'un régime d'importation et d'une politique pétrolière française, c'est l'inexistence du marché commun pétrolier et d'une politique pétrolière commune qui puissent leur servir de substituts.

SECTION III

LE TRAITE DE L'EURATOM ET L'ENERGIE NUCLEAIRE

I. — Le contexte historique.

Pourquoi les six pays ont-ils édifié, en matière nucléaire, une communauté distincte du Marché Commun qu'ils projetaient d'établir d'autre part avec le traité de la C.E.E. ? L'histoire des négociations qui préludèrent à la naissance simultanée des deux Communautés fournit, à cet égard, quelques explications de nature à éclairer la physionomie assez particulière de la Communauté atomique.

(194) Il est de fait que le prix moyen d'approvisionnement en pétrole brut varie d'un pays à l'autre de la Communauté de 14 à 18 \$/t.

(195) Même note que (192), page précédente.

A la conférence de Messine (juin 1955), le mémorandum Beyen, qui proposait une intégration économique générale, suscita des réactions diverses. Si tout le monde s'accordait sur la nécessité d'une relance de l'entreprise communautaire, la France, tenant compte de l'échec de la C.E.D., accordait ses préférences à une intégration verticale par secteurs (énergie atomique, transports terrestres et aériens, énergie classique, postes et télécommunications) tandis que ses partenaires se prononçaient pour une intégration horizontale, c'est-à-dire la création d'un marché commun couvrant l'ensemble des secteurs économiques. Le Comité intergouvernemental, présidé par M. Spaak, chargé d'étudier la question, opta, dans le rapport qu'il présenta à la conférence de Venise en mai 1956, pour cette seconde voie, sauf pour l'énergie atomique, seul domaine où l'intégration par secteurs s'avérait, selon le rapport, possible et opportune en raison notamment des problèmes particuliers qui se posaient. C'est ainsi qu'à côté d'un groupe « Marché Commun », un groupe de travail, présidé par M. Guillaumat, alors délégué général du Gouvernement au Commissariat à l'Energie atomique, reçut mission de préparer la rédaction du traité d'Euratom (196). Dès l'abord, pour certains pays de la Communauté, l'Allemagne notamment, « la création de la Communauté Atomique était donc plutôt acceptée comme une contrepartie de la réalisation du Marché Commun » (197) alors que pour la France il s'agissait « d'une initiative... diplomatiquement tentée « comme une alternative plus acceptable... que l'union économique « et douanière » (198).

II. — Les données du problème.

La tâche des rédacteurs du traité était ardue. Le fait qu'elle fut confiée à des techniciens, plus préoccupés de trouver un terrain d'entente concret que d'établir une architecture juridique en fonction d'une certaine conception politique d'une Europe communautaire, reflétait le souci des pouvoirs publics, français notamment, de réduire autant que possible la signification et la portée politique de

(196) Conformément à la résolution de Messine, le rapport Spaak examinait également les mesures urgentes à prendre dans des secteurs particuliers, notamment « l'énergie classique », mais en dépit de la spécificité des problèmes qui se posaient dans ce secteur les mesures suggérées par le rapport ne procédaient toutes que de la nécessité de réaliser la Communauté Economique Européenne. Ainsi l'énergie classique fut, pourrait-on dire, la « parente pauvre » du Marché Commun.

(197) « Réflexions sur le développement d'Euratom », Hans Heinrich Kruse, *Problèmes de l'Europe*, n° 28, 2^e trimestre 1965.

(198) *Organisations européennes*, Paul REUTER, P.U.F., « Themis », p. 355.

la nouvelle Communauté. L'accent devait être mis plus encore que dans le traité de Rome sur la finalité économique du projet. L'intérêt et l'importance que présentait le développement de l'énergie atomique pour combler le déficit énergétique croissant de l'Europe et assurer dans les années à venir la sécurité de son approvisionnement devaient suffire à justifier une action commune comme en témoigne le préambule du traité : « Conscients que l'énergie nucléaire constitue « la ressource essentielle qui assurera le développement et le renouvellement des productions et permettra le progrès des œuvres de « paix,
« Convaincus que seul un effort commun entrepris sans retard pro-
« met des réalisations à la mesure des capacités créatrices de leur « pays... »

Mais si l'accord était assez facile à réaliser sur un tel objectif, la définition des moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre (structure et rôle de la Communauté) devait se révéler délicate en particulier du fait que tant en ce qui concerne l'utilisation pacifique de l'énergie atomique que son utilisation militaire les conceptions et les situations respectives des Six pays étaient sur bien des points assez divergentes.

En renonçant à se saisir du problème de l'énergie comme d'un tout indivisible, si multiples qu'en soient les composantes, le rapport Spaak consacrait l'hétérogénéité des réglementations et des compétences afférentes aux diverses sources d'énergie et compromettait pour longtemps tout progrès dans un secteur qui plus que d'autres pourtant requiert l'unité de conception et de politique. Il est aisé d'avancer que les intérêts des six pays en la matière étaient trop divergents pour qu'ils acceptassent d'emblée de fondre dans un moule commun leurs politiques énergétiques respectives, mais croit-on qu'en matière agricole l'intérêt à accepter une politique commune était plus évident ? Nous y reviendrons. Quoi qu'il en soit, dès lors que pour l'essentiel les autres sources d'énergie relevaient des politiques nationales, on s'interdisait d'imposer à la seule énergie nucléaire un véritable cadre de développement communautaire. Il eût été parfaitement incohérent que les programmes d'investissements et de production soient déterminés pour les hydrocarbures par les gouvernements ou les grandes sociétés et pour l'énergie nucléaire par un « aréopage » communautaire : l'interdépendance des uns et des autres était trop patente. Et sans doute est-ce à cette première contrainte qu'il faut imputer le rôle assez effacé qui a été conféré à Euratom dans la programmation de la production nucléaire. Ses pouvoirs strictement consultatifs ne sont pas sans rappeler ceux de la Haute Autorité.

D'autre part, en cherchant à édifier une communauté atomique, on se heurtait nécessairement au problème des utilisations militaires de

l'énergie atomique. Unanimentement on repoussa en ce domaine toute possibilité de coopération. La France n'avait nullement le désir de ranimer les querelles qu'avait suscitées la C.E.D. et elle entendait de surcroît préserver envers et contre tout l'autonomie de sa politique de défense qui allait être de plus en plus centrée sur le développement de l'armement atomique; l'Allemagne n'avait été admise au sein de l'U.E.O. et de l'O.T.A.N. qu'au prix de la renonciation à la production d'armes atomiques. L'idée s'imposa donc d'exclure du traité toute disposition relative à l'utilisation de l'énergie atomique à des fins militaires, chaque pays restant libre d'agir à sa guise sous réserve de ses obligations internationales.

Mais cette liberté souveraine des Etats membres sur le plan des utilisations militaires, dans la mesure où elle donnait lieu à des programmes nationaux divergents, traçait des limites précises aux pouvoirs et aux fonctions qu'il convenait de reconnaître à la Communauté en gestation tant sont étroitement liés en matière atomique les choix militaires et les choix civils, qu'il s'agisse de la politique de recherche et de diffusion des connaissances, de la politique industrielle (choix des filières), de la politique d'approvisionnement en minerais et matières fissiles spéciales et de la politique de sécurité. Autrement dit, laisser subsister des attitudes disparates quant à l'utilisation militaire de l'énergie atomique revenait à réduire considérablement l'efficacité et la portée d'une action commune en matière d'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Du fait de ses options militaires la France accordait naturellement la priorité aux préoccupations de sécurité alors que ses partenaires, libres de tout engagement militaire, posaient le problème de l'utilisation de l'atome en termes de prix de revient, c'est-à-dire de rentabilité. Ajoutons que la France était seule à posséder une certaine avance technique et des ressources en uranium non négligeables et n'était nullement disposée à perdre ces avantages par des concessions unilatérales à la Communauté atomique européenne.

A défaut d'une puissante volonté politique commune, seule capable d'arbitrer ce maquis de réalités et d'intentions opposées, sinon contradictoires, les divergences de points de vue allaient nécessairement retentir sur la Communauté en gestation et elles expliquent dans une large mesure les limites de ses pouvoirs et de son action que nous évoquerons, en raccourci, à travers les cinq têtes de chapitre suivantes :

- l'équilibre institutionnel,
- le marché commun nucléaire,
- la politique de recherche,
- la politique industrielle,

- la politique d'approvisionnement,
- la politique de contrôle.

III. — L'équilibre institutionnel.

Le temps de la supranationalité est dépassé ou n'est pas encore venu tout spécialement dans ce domaine où pour les raisons évoquées ci-dessus il importe de conserver aux États une marge d'initiative importante. Empiriquement, c'est donc le schéma institutionnel, proposé pour la C.E.E., qui va s'imposer aux négociateurs à quelques nuances près.

Composée de 5 membres seulement, désignés par les gouvernements en raison de leur compétence générale eu égard à l'objet du traité, et assistée d'un Comité Economique et Social (le même que pour la C.E.E.) et en outre d'un Comité Scientifique et Technique de caractère consultatif, la Commission apparaît bien plus comme un organe spécialisé à compétence technique, une sorte de « conseil d'administration », de type industriel (199) que comme une autorité politique. Traduisant la volonté des États, c'est le Conseil des Ministres qui est investi pour l'essentiel des compétences politiques et ses décisions dans les principaux domaines (programmes de recherche, régime du secret, entreprises communes, approvisionnement, contrôle de la sécurité et de l'emploi, régime de propriété des matières fissiles spéciales) doivent être prises à l'unanimité ou tout au moins à une majorité spécialement pondérée (budgets de recherches et d'investissements). Il est investi en outre d'un pouvoir très étendu de révision dans certains domaines particuliers — approvisionnement (art. 76), contrôle de sécurité (art. 85), régime de propriété des matières fissiles spéciales (art 86) — et doit prendre les dispositions appropriées dans le cas très général où une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet (art. 203). Enfin, au titre de l'article 204, il dispose, sous forme d'un avis favorable, d'un véritable pouvoir discrétionnaire pour permettre à une tentative de révision, émanant de la Commission ou d'un Etat, d'aboutir.

C'est assez dire combien la Communauté atomique était dans ses développements subordonnée à la volonté des États.

(199) « L'Euratom », Georges VÉDEL. Colloque des Facultés de Droit de Lille (juin 1959) « Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun ».

IV. — Le marché commun nucléaire.

Sans doute les rédacteurs du traité cherchaient-ils à établir les bases d'un marché commun homogène à celui que créait le traité de la C.E.E. Mais il apparut très vite qu'il ne pouvait s'agir que d'un marché commun spécifique ou, si l'on veut, limité, c'est-à-dire comportant des réglementations distinctes selon les objets. N'est-il pas significatif que, contrairement à l'article 2 du traité de la C.E.E., l'article 1^{er}, 2^e alinéa du traité d'Euratom fasse silence sur l'établissement du marché commun comme moyen pour la Communauté de remplir sa mission ; il dispose seulement : « la Communauté a pour mission
« de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la
« formation et à la croissance rapides des industries nucléaires, à
« l'élévation du niveau de vie dans les Etats membres et au dévelop-
« pement des échanges avec les autres pays ». Suit à l'article 2 (200) une énumération des tâches qui incombent à la Communauté pour accomplir ce dessein et ce n'est qu'au g) qu'est évoquée la notion de marché commun dans une perspective particulière : « assurer de lar-
« ges débouchés et l'accès aux meilleurs moyens techniques par la
« création d'un marché commun de matériels et équipements spécia-
« lisés, par la libre circulation de capitaux pour les investissements
« nucléaires et par la liberté d'emploi des spécialistes à l'intérieur de
« la Communauté. » C'est le chapitre IX qui précise le contenu du
« Marché commun nucléaire » et dans le domaine restreint qu'il

(200) *Article 2.* — « Pour l'accomplissement de sa mission la Communauté
« doit, dans les conditions prévues au présent Traité :

« a) Développer la recherche et assurer la diffusion des connaissances
« techniques ;

« b) Etablir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de
« la population et des travailleurs et veiller à leur application ;

« c) Faciliter les investissements et assurer, notamment en encourageant les
« initiatives des entreprises, la réalisation des installations fondamentales néces-
« saires au développement de l'énergie nucléaire dans la Communauté ;

« d) Veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utili-
« sateurs de la Communauté en minerais et combustibles nucléaires ;

« e) Garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne
« sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées ;

« f) Exercer le droit de propriété qui lui est reconnu sur les matières fissiles
« spéciales ;

« g) Assurer de larges débouchés et l'accès aux meilleurs moyens techniques
« par la création d'un marché commun des matériels et équipements spécialisés,
« par la libre circulation des capitaux pour les investissements nucléaires et par
« la liberté d'emploi des spécialistes à l'intérieur de la Communauté ;

« h) Instituer avec les autres pays et avec les organisations internationales
« toutes liaisons susceptibles de promouvoir le progrès dans l'utilisation pacifique
« de l'énergie nucléaire. »

couvre, ce chapitre apparaît au professeur Reuter comme « un fragment du Marché Commun général, détaché de celui-ci afin d'assurer en tout état de cause son établissement et de l'assurer plus vite que par le calendrier C.E.E. Mais l'identité des règles applicables doit être d'autant plus soulignée que les dispositions du traité C.E.E.A. sont sur ce deuxième marché tout à fait sommaires » (201).

Les autres missions, énumérées par l'article 2 et reprises par les divers chapitres du traité, répondaient à un souci d'action commune ou tout au moins concertée, objet de réglementations spécifiques, beaucoup plus qu'à la mise en œuvre d'un véritable marché commun au sens strict du terme. On ne s'étonnera pas dans ces conditions que dans les secteurs essentiels évoqués ci-après la politique nucléaire commune soit encore en projet.

V. — La politique de recherche.

Ce fut, dès l'abord, l'aspect le moins discuté d'une action commune. Le rôle d'Euratom pouvait être décisif pour tout à la fois coordonner les programmes de recherches nationaux et éviter les doubles emplois, donner à travers la définition d'un programme commun complémentaire une impulsion à la recherche en commun — qui se justifiait en matière atomique plus que dans d'autres domaines tant en raison de l'importance de la recherche fondamentale dans ce secteur que des moyens considérables qu'elle requérait — assurer la diffusion des connaissances. Ce sont bien les trois voies ouvertes par le traité dans ses articles 4 à 11 à l'action communautaire, mais l'exécution de ces tâches allait se heurter à de multiples obstacles.

Et d'abord la coordination que pouvait réaliser l'Euratom allait être nécessairement circonscrite dans des limites assez étroites dès lors que les six pays n'étaient pas au même stade de développement atomique et que leurs efforts revêtaient une ampleur financière très variable (202).

De surcroît, en France, la recherche était animée par l'Etat à travers le C.E.A. et une distinction nette entre les objectifs civils et militaires du programme de recherche s'avérait difficile. Dans les autres pays de la Communauté, à l'inverse et tout spécialement en Allemagne, l'initiative privée prévalait en matière atomique, l'Etat se bornant à un rôle d'impulsion et de coordination (Comitato Nazionale Per l'Energia Nucleare en Italie, Gesellschaft für Kernforschung en Allemagne).

(201) Paul REUTER, *op. cit.*, p. 355.

(202) Voir tableau page suivante.

Quant à la recherche en commun, un programme initial quinquennal, annexé au traité, pour lequel était prévu un plafond de 215 M.u.c., en traçait les grandes lignes. Quatre grandes masses y apparaissaient :

— 66 M. \$ étaient affectés à l'équipement et au fonctionnement du Centre commun de recherches nucléaires qui allait donner naissance à trois établissements : Ispra (Etude des problèmes posés par le développement des réacteurs à eau lourde refroidis par liquides organiques — projet Orgel —), Petten (Etude du réacteur à haut flux), Karlsruhe (action spéciale dans le domaine du plutonium),

DEPENSES NUCLEAIRES
(en millions de \$)

	Dépenses publiques intérieures	Contributions organisations européennes et inter- nationales	Centrales nucléaires	Totaux
<i>Belgique</i>				
1962	10,6	7,310	8,0	25,910
1963	12,4	8,774	9,0	30,174
1964	13,3	13,100	12,3	38,700
<i>Rép. F. d'Allemagne</i>				
1962	90,853	24,558	8,5	123,911
1963	137,389	30,083	17,0	184,472
1964	133,0	36,727	17,0	186,727
<i>France</i>				
1962	266,4	24,930	45,2	336,530
1963	295,0	28,986	63,4	387,386
1964	414,0	30,0	60,0	504,0
<i>Italie</i>				
1962	37,478	18,564	49,5	105,542
1963	29,282	22,000	33,0	84,282
1964	27,2	27,788	13,6	68,588
<i>Luxembourg</i>				
1962	0,003	0,138	—	0,141
1963	0,0036	0,163	—	0,1666
1964	0,004	0,191	—	0,195
<i>Pays-Bas</i>				
1962	10,490	5,972	—	16,462
1963	12,080	6,974	—	19,054
1964	16,690	8,149	—	24,839
<i>Totaux</i>				
1962	415,824	81,472	111,2	608,496
1963	486,1546	97,344	122,4	704,9986
1964	604,194	115,955	102,9	823,049

- 60 M. \$ aux réacteurs prototypes, le choix des prototypes étant réservé à un groupe d'experts,
- 34 M. \$ au réacteur à haut flux de neutrons rapides pour l'essai des matériaux sous rayonnement,
- 47 M. \$ au financement des recherches communes « qui seront effectuées par contrat en dehors du Centre Commun » conformément à l'article 10 du traité. Ce premier programme qui constituait un premier galop d'essai fut respecté dans ses orientations fondamentales ainsi précisées en 1959 :
 - applications énergétiques des techniques nucléaires et recherches associées,
 - étude des réactions thermo-nucléaires contrôlées,
 - applications des radio-isotopes et des rayonnements.

Le deuxième programme quinquennal (1963 à 1967) prolongeait les activités fondamentales du premier. Il portait les crédits totaux à 445 M. \$ dont 20 provenaient des crédits non utilisés du premier programme. Après adoption par une décision du Conseil du 23 février 1962 (203), il fit encore l'objet de multiples controverses entre les Etats membres si bien qu'il subit un réaménagement le 15 juin 1965 (204). La répartition donnée ci-après des moyens du 2^e programme, 1^{re} et 2^e manières, éclaire l'enjeu de la discussion entre partenaires quant à l'orientation de la recherche en commun.

En schématisant quelque peu, la France, qui dispose déjà d'un arsenal atomique potentiellement non négligeable en fait de recherche sur les réacteurs classiques, souhaite vivement une concentration des crédits communautaires sur des actions prioritaires touchant les filières d'avenir propres à assurer l'indépendance de la Communauté vis-à-vis des Etats-Unis et dépassant les possibilités financières d'un seul Etat membre (activité du Centre de Recherches d'Ispra liée notamment au projet Orgel, mise au point des surgénérateurs, fusion thermo-nucléaire). L'Allemagne au contraire estime que l'on dépense trop pour le projet Orgel (type de réacteur refroidi par un liquide organique et modéré par de l'eau lourde) à l'égard duquel elle ne cache pas son scepticisme, trop aussi pour les surgénérateurs, « privant ainsi les recherches fondamentales d'une grande partie des moyens disponibles » (205). Enfin les partenaires de la France ne sont pas indifférents à voir se poursuivre les recherches du chapitre « réacteurs de type éprouvé » dont ils pourront recueillir les bénéfices en

(203) *J.O. des Communautés* du 6 août 1962.

(204) *J.O. des Communautés* du 25 juin 1965.

(205) Hans Heinrich KRUSE, *op. cit.*

(En millions d'unités de compte.)

Objectifs	Crédits provenant du 1 ^{er} prog.	Crédits du 2 ^e prog.	Crédits provenant du 1 ^{er} prog.	Crédits du 2 ^e prog.
I. C.C.R.N. — Ispra	3	72	6,6	80
II. — Karlsruhe	3	25	3	25,5
III. — B.C.M.N.	—	11	0,322	12
IV. — Petten	8,5	19	8,5	17
V. Programme « Orgel »	—	57	—	64
VI. Réacteurs rapides	—	73	—	82,5
VII. Réacteurs à gaz poussés ..	6	25	6	24,5
VIII. Réacteurs BR 2	—	12	—	14
IX. Réacteurs type éprouvé	—	29,5	—	22,75
X. Retraitement combust.	—	14	—	5,75
XI. Traitement déchets radio-actifs	—	5	—	3
XII. Nouveaux types réact.	—	9	—	7
XIII. Propulsion navale	—	7,5	—	6
XIV. Radio-isotopes	—	5	—	3
XV. Fusion et physique du plasma	—	31	—	34
XVI. Prot. san. — Etudes biologiques	—	17,5	—	16
XVII. Enseignement et formation .	—	3	—	2
XVIII. Diffusion des connaissances et documentation générale .	—	9,5	—	8,5
XIX. Réserve	—	—	—	3,078
	20,5	425,0	24,422	430,578

limitant leurs efforts à leur mise en exploitation industrielle. Le réaménagement de 1965 traduit un compromis qui satisfait dans une assez large mesure les exigences françaises comme le fait apparaître le tableau ci-dessus puisque la dotation relative aux actions prioritaires rappelées plus haut est accrue de 35 M. \$ au détriment de celles relatives à des actions plus mineures.

Il subsiste toutefois une certaine gêne entre les Etats membres de la Communauté et la nécessité de donner une orientation nouvelle à la recherche en commun est évoquée de toutes parts mais dans des sens différents. Chacun a bien conscience que le potentiel mis en place dans le cadre communautaire n'est pas utilisé au mieux de ses possibilités en raison des réticences de nature diverse émanant des différents partenaires. L'élaboration du nouveau programme communautaire de recherches (1968 à 1972) va souffrir de ces réticences dont il cherche à tenir compte.

Le projet présenté par la Commission au début de 1967 pour ce 3^e programme cherche avant tout à « insérer au mieux le potentiel

de travail qu'Euratom présente dans l'effort général des pays de la Communauté ». En effet en matière atomique les politiques suivies par les différents Etats membres, leur niveau respectif de développement, la conception même que chacun se fait d'Euratom sont trop différents pour espérer réaliser l'unanimité (art. 7) sur un programme de « mise en commun » des ressources et du potentiel scientifique et technique des six pays. Dès lors, la Commission, tout en préservant un minimum de programme commun (dont sont bannies des actions aussi fondamentales que les recherches sur les réacteurs rapides et sur la fusion thermo-nucléaire) où la règle de l'unanimité et du financement commun serait maintenue pour un montant de crédits de l'ordre de 350 M. \$, en réduction de 100 M. \$ sur le programme précédent, propose d'orienter son activité :

- d'une part vers une participation à certaines actions nationales d'une importance particulière (actions pour lesquelles la procédure paralysante de l'unanimité pourrait être abandonnée) ;
- d'autre part vers la promotion industrielle (conseil et orientation, entreprises communes axées sur les réalisations industrielles, « fonds de promotion industrielle »).

Ces propositions n'ont pas reçu l'assentiment du Conseil des Ministres et l'année 1968 a commencé en matière atomique avec un budget communautaire de transition réduit à sa plus simple expression (40,7 M. \$) correspondant à un programme intérimaire assurant « la poursuite des activités actuellement en cours au sein du Centre Commun de recherches de l'Euratom, en attendant que le Conseil ait pu statuer sur l'orientation des activités futures de la Communauté européenne de l'énergie atomique ».

Une telle décision, dix ans après la mise en œuvre de la Communauté atomique, autorise à faire quelques réserves sur le succès de l'entreprise et sur son avenir.

Enfin, pour ce qui est de la diffusion des connaissances, si Euratom a bien rempli le rôle qui lui était assigné, ce rôle ne pouvait être que relativement limité à partir du moment où certains Etats entendaient préserver le secret de leur défense (il s'agissait essentiellement de la France) et tous sauvegarder les droits de leurs inventeurs (problème des brevets) et où cette préoccupation donnait lieu à une série de dispositions extrêmes contraignantes du traité d'Euratom (articles 16 à 29).

VI. — La politique industrielle.

Dans ce domaine aussi, la Communauté était investie d'une mission de coordination et d'impulsion.

En fait de coordination il lui revenait d'émettre des avis sur les programmes d'investissements que devaient lui communiquer les Etats et pour faciliter un développement coordonné de ses investissements, la Commission, à l'instar de la Haute Autorité, était assujettie à « publier périodiquement des programmes de caractère indicatif » portant notamment sur des objectifs de production d'énergie « nucléaire et sur les investissements de toute nature qu'implique leur « réalisation (article 40). Un premier programme indicatif dont nous avons évoqué les grandes lignes (cf. page 94) a vu le jour en 1965. Mais l'objectif de 40.000 MW installés en 1980 dont il faisait état, a d'ores et déjà, été révisé et s'établirait selon certaines sources officielles (206) à 60.000 MW, voire 120.000 MW (207).

En fait d'impulsion, le traité se bornait à préconiser la mise en place d'« entreprises communes » (article 45) (208). Les articles suivants (46 à 51) fixaient à ces entreprises un statut très souple sans préciser davantage leur objet ; c'est que, selon M. Georges Vedel, (209) « l'entreprise commune qui pouvait être utilement proposée est « une usine de séparation isotopique destinée à obtenir de l'uranium « enrichi » et à l'époque de la rédaction du traité pas plus qu'aujourd'hui les partenaires de la France n'étaient résolus à souscrire à cette entreprise commune. En définitive, le statut d'entreprises communes n'a jusqu'alors été conféré qu'à trois centrales nucléaires en exercice ou en construction à Chooz, à Gundremmingen et à Lingén.

Si la politique industrielle commune paraît encore embryonnaire en matière atomique, c'est qu'en vérité son développement suppose un accord non seulement sur des objectifs de production mais aussi sur le choix du type de réacteur qu'il convient de promouvoir industriellement dans une perspective à moyen terme. On a parlé à cet égard d'une guerre des filières. En schématisant, la controverse porte sur le point de savoir si l'on doit accorder la préférence aux réacteurs à uranium enrichi (filière américaine) ou aux réacteurs à uranium naturel modérés au moyen de graphite ou de l'eau lourde (filière essentiellement française). Au printemps de 1964, le Gouvernement français, dans un memorandum adressé à la Commission et

(206) Communication de la Commission au Conseil sur les « tendances des activités futures de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique » en date du 29-11-67.

(207) Ce doublement ou triplement des capacités prévues en 1965 ne paraît guère compatible avec les moyens techniques et financiers que les Etats de la Communauté sont susceptibles de mettre en œuvre.

(208) Article 45 : « Les entreprises qui revêtent une importance primordiale « pour le développement de l'industrie nucléaire dans la Communauté peuvent « être constituées en entreprises communes au sens du présent Traité, conformément aux dispositions des articles suivants. »

(209) Article précité.

aux Etats membres, reprochait à la Communauté d'avoir, dès 1958, mis tout le poids de son activité au service des réacteurs à uranium enrichi, ce qui mettait l'Europe dans la dépendance des Etats-Unis à moins qu'elle ne se décide à la construction d'une usine de séparation isotopique à des fins civiles, complément de Pierrelatte sur le plan militaire. La France ajoutait que la production de plutonium dans les réacteurs utilisant l'uranium enrichi serait médiocre comparée à celle des réacteurs à uranium naturel alors que la Communauté en avait un très grand besoin pour alimenter les générations suivantes de réacteurs à neutrons rapides (210). Il fallait donc, selon la France, encourager dans la Communauté le développement à moyen terme des réacteurs à uranium naturel (211).

Sans contester la valeur de certains arguments français, l'Allemagne, dans un mémorandum de mai 1964, mettait l'accent sur l'avance compétitive des réacteurs américains à eau ordinaire utilisant l'uranium enrichi. Moins axée que la France sur les questions de sécurité et d'autonomie, elle considérait comme décisif, appuyée en cela par la plupart des autres Etats membres, que les « centrales électriques de distribution n'aient à choisir le type de réacteur dont seront équipées les futures centrales d'énergie nucléaire qu'en fonction de « critères purement économiques ». En somme l'utilisateur devait être libre de son choix et Euratom se borner à favoriser l'utilisation industrielle de l'énergie nucléaire par le développement de la recherche (212), la diffusion des connaissances et l'allègement des investissements.

La Commission d'Euratom, dans son premier programme indicatif, adoptait une position intermédiaire, affirmant l'équivalence économique des deux filières tout en insistant sur l'avantage politique que présentait la filière française quant à l'indépendance de l'approvisionnement.

A l'évidence, la question n'est pas encore tranchée. Elle ne pourrait l'être facilement que si les 6 pays se mettaient d'accord pour construire ensemble et rapidement une usine de séparation isotopi-

(210) Cf. Hans Heinrich KRUSE, article précité.

(211) On notera que la position de la France est aujourd'hui moins tranchée ; depuis la fin de 1967 elle se pose la question de savoir si elle ne devrait pas aussi entreprendre la construction de centrales à uranium enrichi réputées plus compétitives. E.D.F. incontestablement l'y pousse et le C.E.A. vient lui-même peu à peu à cette idée. Toutefois le gouvernement s'en tient à une prudente expectative en attendant la conclusion des travaux de la Commission « Couture ». Le conseil interministériel qui en décembre 1967 a délibéré de cette question a manifesté la volonté du gouvernement de s'en tenir pour le moment à la filière développée en France sans préjuger l'avenir.

(212) Mais le programme de recherches en commun lui-même ne pouvait manquer d'être infléchi par ces divergences de vue ; on comprend mieux dans ce contexte les réticences allemandes à l'égard du projet Orgel.

que à des fins civiles. C'est à ce prix seulement que pourrait être poursuivie simultanément, au moins pendant quelques années, l'exploitation des deux filières et que pourraient être conciliées en ce qui concerne la filière à uranium enrichi les préoccupations de sécurité et de rentabilité. Mais un choix de cette importance requiert un assentiment unanime et une volonté politique commune.

VII. — La politique d'approvisionnement.

Le problème des approvisionnements fut un des plus ardues à régler au cours des négociations.

La nécessité d'une politique commerciale commune n'était contestée par personne — l'expérience de la C.E.C.A. avait suffisamment montré les inconvénients de politiques nationales divergentes en cette matière (213) — mais fallait-il pour autant conférer à l'agence d'approvisionnement le monopole des achats et des ventes de minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ? Bien que ce fût sans nul doute la solution la plus rationnelle, d'ailleurs ébauchée par les auteurs du rapport Spaak, aucun des partenaires n'y était résigné. C'était en effet renoncer à toute autonomie de décision sur des points aussi importants que le choix des sources d'approvisionnement extérieures, l'utilisation des ressources nationales, le prix même de l'approvisionnement et en définitive l'orientation des programmes nationaux. Or, pour ne citer qu'un exemple, si nos partenaires, l'Allemagne en particulier, n'entendaient pas aliéner leur liberté commerciale à l'égard des pays tiers au profit du développement des mines françaises — dont les ressources étaient les plus abondantes de la Communauté — la France de son côté ne souhaitait nullement mettre ses ressources à la disposition de ses partenaires sans contrepartie (214) ; de surcroît, sous peine d'abdiquer sa libre initiative en matière militaire, c'est-à-dire l'autonomie de sa politique de défense, elle ne pouvait souscrire à un système d'approvisionnement qui limite d'une quelconque façon l'utilisation à son gré de ses propres ressources, libres précisément de toute sujétion d'emploi.

Finalement, à la suite de la rencontre Adenauer/Mollet en novembre 1956, un compromis fut trouvé.

L'agence d'approvisionnement, au lieu d'être un organisme d'approvisionnement autoritaire, fut un organisme de coordination, une « Bourse des contrats » assurant la confrontation des offres et des demandes et un égal accès tant aux sources d'approvisionnement exté-

(213) Les inconvénients devaient être également patents en matière pétrolière.

(214) G. VEDEL, article précité.

rieures qu'aux sources communautaires. Les mécanismes de l'économie de marché étaient sauvegardés sous réserve d'un contrôle centralisé des offres et des demandes de nature à faire apparaître aux yeux de chaque producteur et de chaque utilisateur l'état du marché (pénurie ou excès d'offre) et à leur laisser l'initiative de réduire toute tension entre l'offre et la demande par les voies classiques de la conclusion de contrats à long terme et de la mise en œuvre ou non de capacités de production nouvelles. Du même coup, étaient assurées la liberté pour les utilisateurs d'arbitrer entre ressources disponibles (communautaires ou non), l'égalité entre les utilisateurs (accès égal à toutes les réserves disponibles), enfin la liberté des prix dont le niveau s'établirait en fonction de l'offre et la demande (article 67). « Ainsi, « le système d'approvisionnement fournit plusieurs instruments : « celui d'un arbitrage rationnel entre les fournitures intérieures et « les ressources extérieures, compte tenu du volume et de l'orienta- « tion des programmes nationaux, celui d'une égalisation des condi- « tions de concurrence entre utilisateurs nationaux, celui d'une pla- « nification des investissements des producteurs par le canal de la « publicité et de la rationalisation des offres et des demandes à long « terme » (215).

Mais le monopole dont était en définitive investie l'agence, sous la forme d'un « droit d'option sur les minerais, matières brutes et « matières fissiles spéciales ainsi que du droit exclusif de conclure des « contrats portant sur les fournitures de minerais, matières brutes ou « matières fissiles spéciales en provenance de l'intérieur et de l'exté- « rieur de la Communauté » (article 52 b), même s'il ne se ramenait en fait qu'à un simple pouvoir de contrôle et de coordination sur l'ensemble des offres et des demandes, était malgré tout assorti de limitations assez strictes susceptibles de garantir à chaque pays, à la France notamment, une parfaite liberté d'initiative dans les domaines relevant de sa propre souveraineté, c'est-à-dire essentiellement dans le domaine militaire.

- Une première disposition mérite attention : « l'agence ne peut « opérer entre les utilisateurs aucune discrimination fondée sur « l'emploi que ceux-ci se proposent de faire des fournitures « demandées, sauf si cet emploi est illicite ou s'avère contraire « aux conditions mises par les fournisseurs extérieurs à la Com- « munauté à la livraison en cause » (article 50, dernier alinéa). N'est-ce pas la reconnaissance de la neutralité du traité vis-à-vis de l'usage de l'atome à des fins militaires ?

(215) G. VEDEL, article précité.

- L'article 223 prévoyait aussi une dérogation importante à l'article 60 (centralisation des offres et des demandes par l'Agence) en conférant à chaque Etat, pour son programme national en cours d'exécution, un droit de priorité tant sur ses réserves propres que pour les ressources extérieures objet d'un contrat conclu avant l'entrée en vigueur du traité (216).
- L'article 62 allait encore plus loin puisqu'il laissait à chaque Etat ou à chaque entreprise de la Communauté liée à lui par un programme, communiqué à la Commission, la libre disposition des ressources qui résultaient de son propre effort industriel, c'est-à-dire de sa production de matières fissiles spéciales.
- L'article 66 offrait une souplesse supplémentaire mais limitée dans le temps en accordant pour un an aux utilisateurs « le droit de « conclure directement (c'est-à-dire sans contrôle de la Communauté) des contrats portant sur des fournitures en provenance « de l'extérieur de la Communauté, pour autant que ces contrats « répondent essentiellement aux besoins exprimés dans leurs « commandes » mais sous réserve que la Commission constate que « l'Agence n'est pas en mesure de livrer, dans un délai raisonnable, « tout ou partie des fournitures commandées ou ne peut le faire « qu'à des prix abusifs ».
- Enfin, le système d'approvisionnement ainsi défini n'était applicable sous réserve de révision que pour 7 ans, à l'issue desquels il pouvait être confirmé par une décision majoritaire du Conseil ou réformé par une décision unanime du même Conseil.

A l'expiration de cette échéance, le 31 décembre 1964, l'Allemagne et la France, pour des raisons différentes, ont demandé la révision du système dans le sens d'une réduction importante des compétences de l'Agence et donc d'une plus grande liberté des Etats membres et des producteurs privés. L'argument le plus généralement invoqué est

(216) *Article 223* : « Par dérogation à l'article 60 et pour tenir compte des « études et travaux déjà engagés, l'approvisionnement des réacteurs établis sur « les territoires d'un Etat membre qui pourront diverger avant l'expiration d'un « délai de sept ans à compter de la date d'entrée en vigueur du Traité, bénéficie, « pendant une période maximum de dix ans à partir de la même date, d'une « priorité qui peut être exercée tant sur les ressources en minerais et en matières « brutes provenant des territoires de cet Etat, que sur les matières brutes ou « matières fissiles spéciales faisant l'objet d'un accord bilatéral conclu avant « l'entrée en vigueur du Traité, et communiqué à la Commission conformément « aux dispositions de l'article 105.

« La même priorité est accordée, pendant la même période de dix ans, pour « l'approvisionnement de toute usine de séparation isotopique constituant ou non « une entreprise commune, entrée en fonctionnement sur le territoire d'un Etat « membre avant l'expiration d'un délai de sept ans à compter de l'entrée en « vigueur du Traité. »

qu'un système centralisé se justifie surtout en période de pénurie, perspective dans laquelle il fut d'ailleurs établi ; or, il apparaît aujourd'hui que la menace de pénurie n'est pas immédiate... Il serait donc suffisant de ne prévoir une résurgence du système actuel que dans l'hypothèse contraire. Les autres pays au contraire restent attachés au maintien de ce système qui leur garantit une certaine sécurité d'approvisionnement en toutes circonstances.

La Commission, bien évidemment, est par nature pour le *statu quo*. Aussi ne faut-il pas attendre de modifications radicales dans les prochains mois, à moins d'une modification du contexte politique.

Il apparaît que dans les 10 dernières années l'activité de l'agence d'approvisionnement n'a pas revêtu une très grande ampleur du fait même des circonstances. Les capacités nucléaires installées dans la Communauté demeurent modestes tant pour la recherche que pour la production industrielle d'électricité et les besoins ont été satisfaits sans difficulté. De même l'Agence a couvert aisément les besoins restreints de la Communauté en matières fissiles spéciales (uranium enrichi et plutonium) par des contrats conclus soit avec les Etats-Unis, soit avec la Grande-Bretagne.

Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Une réponse nette est difficile en raison des multiples incertitudes susceptibles d'affecter le marché mondial de l'uranium. Une seule chose est certaine : très vite la Communauté ne pourra satisfaire qu'une faible partie de ses besoins sur ses ressources propres. Elle risque ainsi d'être assujettie en matière d'approvisionnement nucléaire à des contraintes du même type que celles subies aujourd'hui en matière pétrolière avec la circonstance aggravante que l'atome est encore plus directement une matière stratégique. Sans donc préjuger le rôle qui pourra être confié à la Communauté en matière d'approvisionnement dans la perspective de la fusion des traités, il va de soi que les pays membres ont un intérêt commun à définir et à coordonner rapidement leurs programmes de prospection à l'intérieur de la Communauté comme à l'étranger et à mettre en œuvre une politique commune d'approvisionnement pour trouver sur les marchés mondiaux, à des conditions de sécurité et de prix acceptables, le complément indispensable à leurs ressources propres insuffisantes.

VIII. — La politique de contrôle et le droit de propriété de la Communauté sur les matières fissiles spéciales.

Il n'est pas utile de s'étendre longuement sur ces deux chapitres du traité de l'Euratom. Chacun reconnaît aujourd'hui le caractère bienfaisant d'Euratom touchant tant la protection sanitaire des tra-

vaillieurs et des populations que le « contrôle de sécurité » qui vise non pas à interdire les emplois militaires de l'énergie atomique mais principalement à s'assurer du respect des dispositions du traité. L'article 77 est à cet égard sans équivoque : « la Commission doit s'assurer sur le territoire des Etats membres :

« a) que les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales « ne sont pas détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont « déclaré les destiner ;

« b) que sont respectées les dispositions relatives à l'approvisionnement et tout engagement particulier relatif au contrôle souscrit par « la Communauté dans un accord conclu avec un Etat tiers ou une « organisation internationale ».

Ainsi, les fournisseurs extérieurs, par le truchement de ce contrôle, sont assurés que leurs fournitures aux pays de la Communauté ne seront pas détournées de l'objet qu'ils leur ont assigné.

Mais ce mécanisme de contrôle comporte une limitation importante ; il s'arrête là où commence la liberté militaire des Etats. « Le « contrôle ne peut s'étendre aux matières destinées aux besoins de la « défense qui sont en cours de façonnage spécial pour ces besoins ou « qui, après ce façonnage, sont, conformément à un plan d'opération, « implantées ou stockées dans un établissement militaire » (article 84, 3^e alinéa).

De même le droit de propriété communautaire sur les matières fissiles spéciales (chapitre VIII) qui n'est rien de plus qu'une fiction juridique destinée à fonder le droit de contrôle et de sanction de la Communauté, c'est-à-dire à empêcher le possesseur de ces matières d'en abuser et qui, de ce fait, laisse au détenteur de matières spéciales l'*usus* et le *fructus*, c'est-à-dire le « droit d'utilisation et de consommation le plus étendu », cesse au même stade que le contrôle qu'il permet d'assurer, c'est-à-dire au seuil du « circuit militaire ».

De cette revue rapide, qui laisse volontairement dans l'ombre bien des aspects du traité d'Euratom, nous retiendrons seulement que sur les points essentiels (recherche, action industrielle, approvisionnement, contrôle de la sécurité) la Communauté atomique européenne reste embryonnaire. A l'évidence, ce qui n'est pas commun l'emporte sur ce qui est commun.

L'analyse qui précède atteste que l'approche du problème énergétique communautaire par des voies séparées selon qu'il s'agissait du charbon, des hydrocarbures ou de l'atome ne pouvait que conduire à une impasse. Mais si cette approche était commandée par l'existence de 3 traités, dont chacun comportait de surcroît d'importantes lacunes pour résoudre les problèmes énergétiques de sa compétence dans la

perspective de l'établissement du Marché Commun, elle ne résultait pas pour autant d'un choix initial délibéré.

Sans doute pourrait-on reprocher aux rédacteurs du traité de Paris d'avoir ignoré l'évolution du marché énergétique américain qui, dès cette époque, eût permis de déceler l'importance qu'avaient toutes chances de prendre les hydrocarbures dans l'approvisionnement de la Communauté. A plus forte raison, pourrait-on aussi regretter que les auteurs du traité de Rome n'aient abordé que superficiellement tant le problème du pétrole que celui de la coordination des énergies en présence. Il n'était enfin pas moins regrettable que les problèmes de l'énergie atomique soient traités à part.

Plutôt que de s'attarder à de vains regrets, il est préférable de souligner que la mise en œuvre des 3 traités et des 3 communautés n'a pas obéi d'abord à des préoccupations spécifiques, en l'occurrence énergétiques, si importantes qu'elles puissent apparaître, mais à des raisons historiques et politiques de plus grande portée. Et si dans ce vaste dessein l'énergie fut quelque peu oubliée, rien n'interdisait que cette lacune, quelque regrettable et importante qu'elle apparaisse, soit progressivement comblée. De fait, dès 1957, et à l'instigation même des Gouvernements réunis à Messine pour relancer l'entreprise communautaire, la Haute Autorité était chargée de rechercher les bases d'une politique commune de l'énergie et dès 1959 cette tâche incombait simultanément aux 3 Exécutifs de la Communauté réunis dans un groupe commun. C'est à analyser rapidement les tentatives et les réalisations qui ont marqué cette recherche que nous consacrerons les développements qui suivent.

SECTION IV

LES TENTATIVES D'INSTAURATION D'UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'ÉNERGIE

I. — Le contexte général.

On s'interdirait de bien saisir les errements de l'action communautaire si l'on faisait abstraction du contexte général qui lui a servi de cadre. De ce contexte il ne s'agit pas de faire une description exhaustive; nous rappelons seulement les éléments qui nous paraissent avoir eu une influence importante sinon déterminante sur les orientations choisies par les instances communautaires.

A. — LE POIDS DES CIRCONSTANCES.

Le premier fait, déjà évoqué, c'est le brutal renversement des prévisions touchant l'évolution du marché mondial de l'énergie. Alors que la plupart des augures raisonnaient en 1952 et en 1953 comme si les perspectives de l'économie énergétique mondiale devaient être marquées du signe de la pénurie, à partir des années 1958-1959 la situation de pléthore brutalement apparue devait au contraire dissiper pour longtemps toutes les inquiétudes à cet égard. Justifiée ou non (cf. analyse du chapitre « Marché ») la croyance à l'abondance, c'est là le fait important, s'enracina dans les esprits et tout naturellement la préoccupation de sécurité céda le pas à celle de l'approvisionnement au plus bas prix.

Les Européens devaient être d'autant plus portés à saisir les chances que leur offrait ce marché mondial pléthorique qu'ils ne pouvaient, en toute occurrence, mettre leurs espoirs dans un développement de leurs ressources propres au rythme requis par la croissance de leurs besoins. De surcroît, le rétablissement spectaculaire des économies européennes qu'illustre, à partir de 1959, l'excédent de la Balance des Paiements des pays de l'O.E.C.E. (217) enlevait à court terme beaucoup de poids à l'argument longtemps invoqué selon lequel l'Europe Occidentale n'avait pas les moyens en devises, sous peine d'un déséquilibre économique grave, de financer un recours massif aux sources d'énergie étrangères.

B. — L'ORIENTATION DES RAPPORTS DE L'O.E.C.E. ET DE L'O.C.D.E.

De ce renversement de tendance qu'ils estimèrent définitif d'emblée et non sans à priorisme, les experts de l'O.E.C.E. furent les premiers à tirer les conclusions. Il y correspondit une nouvelle orientation de leurs recommandations.

Certes l'O.E.C.E., pas plus que l'O.C.D.E. qui lui succèdera, n'avait vocation pour définir et encore moins imposer une politique de l'énergie à leurs pays membres. Toutefois, leur analyse des données et des tendances de l'économie mondiale de l'énergie était « assortie de » conclusions et de recommandations au sujet de la politique à suivre « tant sur le plan national que sur le plan international » et si ces recommandations ne liaient pas les gouvernements européens, elles pouvaient exercer et exercèrent en fait une influence non négligeable sur la détermination des pouvoirs publics nationaux et communautaires d'autant que, comme l'a signalé M. Van den Heuvel « dans une » mesure croissante, les études (de l'O.E.C.E. et plus tard de

(217) Déficit de 1947 (— 7 Mds de \$) à 1956 (— 1,2 Md de \$), la Balance des Paiements accuse dès 1959 un excédent de 2,6 Mds de \$.

« l'O.C.D.E.) ont été accomplies dans le cadre d'une coopération personnelle et institutionnelle entre les autorités compétentes de la « C.E.C.A., du Marché Commun et de l'Euratom » (218).

1. — *Le rapport Hartley (219) et le rapport Robinson (220).*

a) *Prévisions concordantes.*

Les prévisions des deux rapports touchant le bilan énergétique des pays de l'Europe occidentale étaient assez homogènes comme le fait apparaître le tableau ci-après.

(En Mtec.)

	1955	1965	1975
Besoins :			
Hartley	777	1.010	1.260
Robinson	777	1.010	1.325
Ressources Indigènes :			
Hartley	603	690	755
Robinson	603	690	810
Importations nettes :			
Hartley	174	320	505
Robinson	174	320	515

Les chiffres pour 1955 ne correspondent pas à des prévisions mais à des réalisations, les chiffres pour 1965 et 1975 correspondent aux hypothèses moyennes des prévisions des deux rapports.

b) *Conclusions discordantes.*

Le rapport Hartley soulignait les risques politiques, économiques et financiers (problème de devises) de cette dépendance à l'importation. Pour ce dernier risque il exposait : « Si l'écart entre les « besoins en énergie et la production européenne locale doit être « complété entièrement par des importations de charbon et de « pétrole, le coût de ces importations atteindra, en 1975, quelque « 5 milliards de dollars aux prix actuels. Pareille dépense risque de « grever sérieusement la balance des paiements de certains pays

(218) « Aspects technico-économiques et politiques de l'approvisionnement de l'Europe en Énergie », *Revue Énergie*, 2^e semestre 1961.

(219) « Les besoins croissants de l'Europe en Énergie — comment y faire face ». Commission de l'Énergie de l'O.E.C.E., mai 1956.

(220) « L'Énergie en Europe. - Nouvelles perspectives ». Commission consultative de l'Énergie, janvier 1960.

« membres. » Il observait en conséquence : « c'est donc une nécessité urgente pour les pays membres que de développer encore leur production d'énergie, compte tenu de considérations d'économie et de sécurité, d'améliorer les conditions d'emploi de l'énergie et d'étudier les possibilités d'une action commune pour la solution des problèmes énergétiques... » Il ajoutait : « D'après le recensement des réserves, le charbon semble donc la principale ressource susceptible d'aider à réduire l'écart imputable à l'insuffisance de la production européenne. Pour le reste, il s'agira de produire, en Europe occidentale, le maximum d'énergie primaire supplémentaire et d'accélérer l'équipement des ressources hydrauliques, la prospection des gisements de pétrole et de gaz naturel... » et encore « nous sommes tous d'accord pour estimer qu'actuellement l'avenir de l'industrie charbonnière est gravement menacé par les illusions qui ont cours dans le public au sujet du rôle que l'énergie nucléaire pourrait jouer dans le proche avenir... Nous devons attirer l'attention sur les conséquences désastreuses que ces illusions exercent sur le recrutement du personnel, l'investissement et les progrès scientifiques de l'industrie charbonnière... » Et le rapport d'insister sur la nécessaire renaissance de l'industrie charbonnière grâce à une « politique de prix, d'investissements et de recrutement adéquats ». « Pour finir, nous insistons sur le fait que le charbon demeurera le principal fondement de l'économie énergétique de l'Europe occidentale pendant de nombreuses années ». La préoccupation dominante était donc la sécurité et en conséquence la nécessité de développer le potentiel de production indigène.

Quatre ans plus tard, considérant :

- que le marché des combustibles est devenu un marché d'acheteurs,
- que sur ce marché la concurrence s'aggrave entre combustibles indigènes et combustibles importés,
- que le recul du charbon au profit du pétrole constitue un changement structurel durable en raison de l'évolution du rapport de prix favorable au pétrole,
- que l'abondance d'énergie est acquise pour longtemps : « il est peu probable qu'une pénurie durable des approvisionnements en énergie primaire intervienne d'ici à 1975 »,
- qu'il n'y a pas de gros problème en ce qui concerne le paiement des importations car la valeur totale des importations de produits de base semble devoir augmenter un peu moins rapidement que le produit national brut : « nous n'avons pas de grandes craintes concernant la possibilité pour la plupart des pays européens dont l'économie est solide de payer des importations d'énergie qui seront probablement nécessaires »,

le rapport Robinson mettait au premier plan les préoccupations de prix : « dans l'élaboration d'une politique à long terme de l'énergie, « la préoccupation majeure devrait donc être, selon nous, d'assurer « des approvisionnements en énergie abondants et à bas prix en « laissant aux consommateurs une pleine liberté de choix ».

Énergie à bas prix, liberté du consommateur devenaient les impératifs fondamentaux. Quant à la sécurité, les auteurs du rapport ne l'estimaient pas incompatible avec la recherche du prix le plus bas pourvu qu'on l'assure non avec un développement des capacités indigènes non compétitives mais par la diversification des sources et l'augmentation des stocks. « Etant donné la diversification croissante « des ressources potentielles en énergie, nous ne pensons pas que la « recherche d'approvisionnement à l'extérieur se heurte à de graves « difficultés techniques ». Un seul membre de la Commission avait manifesté une opinion contraire estimant « que les ressources nationales des pays participants offrent une sécurité particulière ».

Pour s'en tenir à l'essentiel, il convient d'indiquer que le principal défaut dont étaient entachées ces nouvelles perspectives tenait au fait qu'elles se bornaient à extrapoler les tendances du moment tant en matière de prix respectifs des diverses énergies qu'en matière de disponibilités en négligeant l'analyse, pourtant fondamentale, des facteurs économiques et politiques susceptibles de modifier à moyen terme l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché mondial et donc les relations de prix entre les diverses sources d'énergie.

2. — « Politique énergétique — Problèmes et objectifs » (221).

Œuvre non plus d'experts mais de représentants gouvernementaux des pays membres au sein du Comité de l'Énergie, le dernier rapport de l'O.C.D.E. se présente comme une orchestration plus élaborée des thèses ébauchées par le rapport Robinson.

Comme l'ont montré les producteurs de charbon d'Europe occidentale (222), la politique de marché ouvert et donc d'abandon d'une part importante de leurs ressources énergétiques indigènes qu'il recommande en définitive aux pays européens repose sur un double pari :

- d'abord que le monde serait assuré, jusqu'en 1980 et au-delà, d'une abondance d'énergie permettant de faire face à toute demande prévisible et cela à des prix semblables à ceux d'aujourd'hui.

(221) Dernier rapport du Comité de l'Énergie de l'O.C.D.E., Paris, juin 1966.

(222) « Menaces sur l'approvisionnement de l'Europe en énergie, C.E.P.C.E.O. (Comité d'Étude des Producteurs de Charbon d'Europe Occidentale) », juin 1967.

— Ensuite que toutes les entraves existantes aux échanges internationaux pourraient être supprimées dans l'ensemble du monde et que l'Europe pourrait ainsi avoir accès en tout temps aux disponibilités mondiales où qu'elles se trouvent.

Les perspectives d'évolution du marché mondial de l'énergie, que nous avons tracées au chapitre « Marché », suffisent à montrer que ces deux paris ne sont rien moins que justifiés, que les chances de les gagner sont minimales et en tout cas disproportionnées à l'enjeu des risques encourus (223).

De surcroît, le rapport de l'O.C.D.E. comporte une contradiction fondamentale que les pays européens auraient intérêt à méditer avant de s'engager plus avant dans la voie recommandée. N'est-il pas singulier en effet que le rapport puisse envisager simultanément une régression rapide de l'industrie charbonnière européenne et une expansion non moins rapide de la production pétrolière des Etats-Unis alors que l'une et l'autre ressources sont aussi peu compétitives par rapport aux prix du marché mondial. Y aurait-il deux poids et deux mesures dans la manière de concevoir la politique de l'énergie ? La protection des ressources indigènes qui paraît souhaitable pour les Etats-Unis serait-elle regrettable et inopportune pour l'Europe occidentale ?

Comment la Communauté européenne allait-elle réagir dans ce contexte général ?

II. — Sept ans d'approches infructueuses.

Ce n'est que dans le VII^e rapport général de la Haute Autorité, c'est-à-dire en 1959, qu'apparaît la préoccupation d'une politique coordonnée sous la forme d'un chapitre traitant de l'orientation générale que la Haute Autorité entend donner à sa recherche et d'un compte rendu des travaux accomplis à cette date.

Certes, dès octobre 1953, un Comité mixte composé de représentants des gouvernements et de la Haute Autorité avait été constitué pour tenter un premier effort d'harmonisation entre la politique générale des Etats membres et l'orientation de l'action de la Haute Autorité en matière charbonnière compte tenu du contexte énergétique général. Il en résulta, en 1957, une « étude sur la structure et les tendances de l'économie énergétique dans les pays de la Communauté » qui fut le premier travail sur l'économie énergétique dans son ensemble, conçue sur une base commune et avec des méthodes uniformes pour les six pays de la Communauté ; sans doute n'était-elle

(223) On se reportera aussi utilement au texte même du rapport cité sous la note 222.

pas étrangère aux recommandations du rapport Hartley. Mais l'étude demeurait essentiellement descriptive ; elle se bornait à rassembler un certain nombre de données qui notamment devaient servir de bases à l'élaboration du « Mémoire sur les objectifs généraux » présenté par la Haute Autorité en octobre 1956. Ce mémoire, nous l'avons indiqué précédemment, était axé sur le développement des capacités de production charbonnières de la Communauté et rejoignait également les recommandations du rapport Hartley.

A. — LE PROTOCOLE DU 8 OCTOBRE 1957.

C'est en prolongement de ces efforts et en conformité d'ailleurs avec les propositions présentées dans le rapport des chefs de délégation du Comité inter-gouvernemental créé par la Conférence de Messine qu'intervint le 8 octobre 1957 entre le Conseil de Ministres et la Haute Autorité un protocole sur « les moyens d'assurer une politique coordonnée dans le domaine de l'énergie (224) ».

Il convient de s'arrêter un instant sur ce texte que l'on a accoutumé de considérer comme le point de départ des efforts de la Communauté pour définir une politique commune de l'énergie.

L'exposé des motifs insistait sur la nécessité d'une politique commune de l'énergie :

- pour coordonner des investissements à long terme et coûteux,
- pour résoudre les graves problèmes de sécurité d'approvisionnement posés par la dépendance sans cesse croissante à l'importation,
- pour coordonner le développement des différentes sources d'énergie dont l'évolution est interdépendante.

Il s'agissait en définitive de définir une attitude commune sur les trois options fondamentales que comporte toute politique de l'énergie :

- sécurité d'approvisionnement ou prix le plus bas,
- satisfaction des besoins présents ou couverture des besoins futurs,
- mode de couverture des besoins de pointe, c'est-à-dire politique conjoncturelle.

Au plan des moyens, et c'est une réserve importante, il n'était pas question pour autant « d'étendre les règles de la Communauté du charbon et de l'acier aux autres formes d'énergie qui seront comprises dans l'intégration économique générale ».

On se bornait à assigner à l'action commune trois objectifs :

- l'élaboration des perspectives de ressources et de besoins à long terme,

(224) J.O. des Communautés du 7 décembre 1957.

- l'établissement des conditions les plus économiques de pleine utilisation des investissements,
- la coordination entre la politique de l'énergie y compris les échanges avec les pays tiers (politique commerciale commune) et la politique économique générale de chaque pays.

Ce travail, auquel il était prévu que participeraient, dès leur formation, les représentants des nouvelles communautés européennes, devait donner lieu non pas seulement à des études comme dans le cadre du Comité mixte mais à des conclusions d'action.

A partir d'études effectuées en commun par le Comité mixte et les représentants des Exécutifs des nouvelles Communautés, le Comité mixte devait « présenter des rapports périodiques comportant des propositions sur les conditions d'équilibre de l'approvisionnement énergétique à court, moyen et long terme et les moyens appropriés pour réaliser cet équilibre ». Sur la base de ces rapports « la Haute Autorité devait soumettre au Conseil de Ministres des orientations générales sur la politique de l'énergie, des propositions sur les conditions de réalisation d'une telle politique, l'énoncé des mesures spécifiques qu'elle préconise. Ces positions seront discutées entre elle et le Conseil en vue de parvenir à dégager une politique commune de la Communauté et des six pays ». La Haute Autorité était donc « investie par ce protocole d'une responsabilité particulière pour la définition d'une politique commune de l'énergie.

L'organisation de la collaboration entre les trois Exécutifs de la Communauté se dessina en 1958 et prit une forme définitive avec la constitution, le 25 mai 1959, d'un « groupe de travail interexécutifs permanent » de l'énergie composé en principe de deux membres de chaque Exécutif, la Haute Autorité pouvant toutefois y être représentée par trois membres.

Le but étant tracé et le dispositif institutionnel étant en place, l'essentiel restait à faire : trouver les voies qui recueilleraient l'assentiment unanime du Conseil de Ministres et conduiraient à une action commune.

Si l'on prend une vue rétrospective et synthétique, la disproportion est éclatante entre le travail considérable de conception et de discussion accompli par les instances compétentes et les résultats concrets insignifiants auxquels il a donné lieu pendant plusieurs années. Aussi plutôt que d'entreprendre une analyse détaillée de cette « longue marche » où chaque pas en avant fut suivi d'un ou plusieurs pas en arrière, analyse que l'on trouvera notamment dans les rapports généraux de la Haute Autorité, nous nous bornerons à en rappeler rapidement les grandes étapes pour insister sur l'accord du 21 avril 1964 qui, sans régler tous les problèmes, constitue aujourd'hui encore la

seule base commune des développements de la politique communautaire en matière d'énergie.

B. — LES « PRIX D'ORIENTATION ».

Les premières orientations générales d'une politique coordonnée de l'énergie firent l'objet d'une note intérimaire en date du 19 mars 1960, adressée par le groupe de travail interexécutifs au Conseil spécial de Ministres et aux membres de l'Assemblée parlementaire européenne. Mettant l'accent sur l'évolution structurelle dans le secteur énergétique, sur l'adaptation nécessaire de l'industrie houillère et sur la diversité des moyens d'intervention mis en œuvre par les gouvernements des Etats membres d'où il résultait incohérences et distorsions, la note proposait des objectifs « cohérents » susceptibles d'harmoniser les interventions des Etats membres :

- Approvisionnement énergétique aux meilleures conditions économiques,
- réalisation dans la Communauté d'un marché unique de l'énergie grâce notamment à la coordination des investissements,
- régularité de l'approvisionnement dans le cycle conjoncturel, difficile par suite de la relative rigidité de la production,
- adaptation de la production aux changements conjoncturels et structurels sans troubles économiques et sociaux graves,
- sécurité dans l'approvisionnement minimum de la Communauté.

Pour concilier ces objectifs largement contradictoires et sauvegarder les mécanismes de l'économie de marché, on préconisait la détermination en commun d'un prix dit « prix d'orientation » ou plutôt d'une zone ou d'une fourchette de prix pour tenir compte des incertitudes de toute prévision, étant entendu que sous réserve des temps d'adaptation nécessaires seraient condamnées les industries dont le coût excéderait ce prix et au contraire développées celles auxquelles ce niveau de prix laissait une bonne rentabilité.

La proposition était séduisante. Encore fallait-il s'entendre sur ce niveau de prix. Comme l'a fort bien dit M. Chardonnet (225) résoudre le problème de la fixation du prix d'orientation présuppose « une option de politique énergétique qui ramène aux deux choix possibles » (bas prix, sécurité) : si le prix est fixé à un niveau sensiblement « égal à celui des sources d'énergie importées on officialise alors la » concurrence acharnée des pétroles et des charbons importés contre « les charbons européens et si le prix est fixé à un niveau sauvegar-

(225) « Les sources d'énergie », Sirey, 1962, p. 453.

« dant les productions communautaires on fait payer plus cher la « thermie importée. »

Les annexes III et V de l'étude comportent aussi des notations intéressantes touchant respectivement l'harmonisation des politiques commerciales, les implications en la matière d'une politique fondée sur un prix d'orientation et les distorsions de concurrence entre le fuel-oil et le charbon.

Mais sur tous ces points et particulièrement sur la question du prix, les divergences inévitables d'un pays à l'autre se reflétèrent dans la prise de position du Conseil de Ministres qui encouragea la Haute Autorité à préciser ses études sur « la notion, le rôle et la technique d'établissement du prix d'orientation » et l'invita parallèlement à examiner l'emploi d'autres instruments de politique énergétique que le prix d'orientation pour faire face aux *problèmes immédiats*. C'était une manière élégante de mettre fin au débat de fond. C'est ainsi que le groupe interexécutifs a été amené à préparer des propositions pour la mise en œuvre de premières mesures de coordination dites « d'action immédiate ».

C. — LE PROGRAMME « D'ACTION IMMÉDIATE » ET LE PROGRAMME D'URGENCE « ALLÉGÉ ».

Annoncé pour octobre 1960, il ne fut remis au Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A. qu'à sa session du 10 janvier 1961. Pour s'en tenir à l'essentiel, ce programme demeurait équivoque sur la question fondamentale de la sécurité d'approvisionnement et sur le rôle des ressources indigènes. De ce fait même, à l'instar du rapport Robinson, il préparait les esprits à accepter une politique de « marché ouvert ».

S'il y était en effet question d'exigences minima de sécurité, il était proposé aux Etats d'accepter l'« évolution structurelle ». c'est-à-dire la substitution des hydrocarbures au charbon à la faveur de la baisse des prix du pétrole que l'on estimait durable, quitte à prévoir des délais d'assainissement de la production charbonnière.

A partir de cette orientation volontairement imprécise, on préconisait :

- des mesures d'harmonisation des politiques commerciales et des conditions de concurrence qui, valables en elles-mêmes, ne pouvaient avoir de sens que par référence à un choix, que l'on éludait, sur le sort des ressources indigènes ;
- un accord de consultation préalable entre gouvernements avant la mise en œuvre de toute mesure nouvelle au plan national. Cet accord ne semblait ni opportun ni efficace dans la mesure où il

risquait de paralyser les initiatives nationales sans pour autant donner l'assurance que des mesures efficaces seraient prises à l'échelle communautaire ;

- des mesures de sauvegarde en cas d'urgence, qui effectivement devaient être prises immédiatement si l'on voulait éviter une aggravation de la situation, le choix étant laissé aux gouvernements entre une action sur les prix et sur les quantités qui apparaît seule valable et des subventions.

Faute de pouvoir obtenir un accord du Conseil sur ces propositions, le groupe de travail interexécutifs prépara pour 1961 un programme d'urgence « allégé » qui limitait les mesures à prendre au domaine charbonnier (politique commune d'importation impliquant des accords sur les droits de douane et les contingents et harmonisation des conditions de concurrence en autorisant notamment les prix d'alignement du charbon sur ceux des produits pétroliers), ignorant de ce fait le problème essentiel de la concurrence fuel-oil/charbon.

Conscient de ces lacunes, le Conseil de Ministres rejeta ce programme comme le précédent et une fois de plus renvoya le groupe interexécutifs à ses études.

Malgré ces échecs répétés, les deux questions fondamentales d'une politique énergétique (bas prix et marché ouvert, sécurité et protection des ressources indigènes) n'en continuèrent pas moins d'être vivement débattues.

Le Comité économique et social de Bruxelles se prononçait sans équivoque pour l'énergie au moindre prix et une politique d'importation libérale sous réserve de subventions transitoires aux charbonnages. A l'inverse, les producteurs de charbon, au sein du Comité consultatif de Luxembourg, mettaient l'accent sur la sécurité d'approvisionnement en recommandant un niveau d'extraction garanti et l'harmonisation des politiques d'importation.

Au Parlement européen, si l'inaction des Gouvernements était sévèrement jugée, l'accord était difficile entre une majorité favorable à la sécurité, c'est-à-dire à l'instauration d'une protection des ressources indigènes et une minorité acquise à l'approvisionnement aux plus bas prix. Finalement un compromis fut adopté que traduisent les principes énumérés par la résolution du 20 février 1962.

Il est question tout à la fois comme nous l'avons déjà indiqué (page 292) d'approvisionnement à bon marché et d'un approvisionnement sûr et stable à long terme. On y ajoute la progressivité des substitutions et, ce qui est admissible par tous, le libre choix du consommateur et l'unité du Marché Commun.

Sous ces pressions diverses, le Conseil de Ministres résolut de reprendre lui-même l'examen du problème énergétique dans le cadre

de réunions spéciales dites « informelles ». Dès la deuxième réunion, le 4 avril 1962, à Rome, mandat fut confié au groupe interexécutifs de présenter dans un délai de deux mois des propositions de politique commune dans le cadre de directives ainsi précisées : les principes de base d'une politique commune de l'énergie définis par le Parlement devaient être retenus, mais il convenait de les pondérer en fonction des tendances fondamentales de l'économie énergétique européenne :

- demande croissante d'énergie,
- part croissante de l'énergie importée,
- nécessaire adaptation des sources intérieures compte tenu du prix des énergies importées.

Il s'agissait de réaliser un « Marché Commun de l'Energie qui, grâce à l'harmonisation des règles de concurrence et de la législation ayant une incidence sur les conditions de concurrence, grâce à une politique commerciale et d'approvisionnement cohérente, doit constituer un marché ouvert, c'est-à-dire un marché soumis à une politique commune, marché permettant de bénéficier du prix le plus bas possible de l'énergie et où joue la libre circulation des produits. »

C'est sur ces bases que le groupe interexécutifs présenta, le 27 juin 1962, un « Mémoire sur la politique énergétique ».

D. — LE MÉMOIRE SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE JUIN 1962.

Nous nous en tiendrons à une analyse critique des hypothèses de base et des grandes lignes d'action définies par ce mémoire.

Première hypothèse, discutable et fondamentale car elle orientait les autres choix, le mémoire accordait une place prépondérante au coût de l'énergie considéré comme « l'un des facteurs importants qui déterminent la position d'un pays dans la concurrence internationale et la localisation des entreprises ». Nous avons suffisamment montré, au chapitre 1^{er} de la 1^{re} partie ce qu'il en était réellement pour ne pas y revenir.

Deuxième hypothèse également fragile (226), les sources d'énergie importées — charbon et pétrole — demeureront, dans l'avenir et d'une façon permanente, moins chères que le charbon communautaire (227).

(226) On se reportera sur ce point aux développements du chapitre « Marché » touchant les prix.

(227) « En ce qui concerne le charbon américain, étant donné l'évolution prévisible des coûts de production, des coûts de transport de la mine à la côte, des frets transatlantiques, on peut tout au plus prévoir une légère tendance à un relèvement par rapport à la situation actuelle, si bien que, là encore, la pression concurrentielle ne saurait être fondamentalement modifiée.

« Les importations de pétrole devraient continuer à être assurées pendant un grand nombre d'années sans augmentation sensible des coûts techniques »

Comme en outre elles devront couvrir une part croissante des besoins, c'est sur leur prix qu'il convient d'aligner celui de la production communautaire (et non l'inverse) quitte à subventionner une partie non définie de cette production pour en sauvegarder un « noyau » supérieur à ce que permettrait la seule compétitivité. En bref « *le système cohérent avec le choix d'un marché ouvert — choix résultant lui-même à l'évidence du rapport de masses entre énergie importée et énergie produite — est un système de subventions (au charbon) directes ou indirectes...* ».

Troisième hypothèse enfin, encore plus contestable (228) : plus que par le charbon communautaire la sécurité d'approvisionnement pourrait être suffisamment garantie par une diversification des fournisseurs et des sources d'énergie extérieures.

Même s'il n'est pas explicitement formulé, le choix est clair ; on invite les gouvernements à renoncer progressivement au charbon communautaire qui, en raison de son prix, constitue un sérieux handicap pour la compétitivité de l'industrie communautaire sur le marché extérieur et qui n'offre qu'une sécurité partielle sinon illusoire.

Les études qui ont servi de support au mémorandum n'ont été publiées qu'en janvier 1963 sous le titre « Les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne ». Elles représentent certes un travail considérable, mais elles constituent une construction fragile dans la mesure où elles reposent sur un ensemble de prévisions de coûts, de prix et de disponibilités des différentes sources d'énergie concurrentes, qui, limitées dans le temps (1975) et à l'espace communautaire, apparaissent comme une extrapolation de la réalité présente du marché sans aucune référence aux perspectives d'évolution à long terme du marché mondial de l'énergie et aux incertitudes susceptibles d'affecter cette évolution. De surcroît, dans la perspective réduite où elles se situent, elles négligent, dans l'analyse du marché bon nombre de facteurs (distorsions des conditions de concurrence, interventions des Etats et de l'oligopole pétrolier, caractéristiques propres des diverses sources d'énergie) qui faussent le rapport de prix des énergies en présence et enlèvent toute valeur à un arbitrage entre sources d'énergie à partir d'une hypothèse controuvée de concurrence parfaite.

Autrement dit, on cherche à définir une politique à long terme en raisonnant sur des données à court terme que l'on se borne à extrapoler sans approfondir les anomalies de la situation présente et sans explorer les aléas techniques, économiques et politiques suscep-

et « il n'apparaît pas que le mouvement des prix du fuel-oil puisse être d'une grande ampleur dans un avenir prévisible ».

(228) Cf. chapitre « Marché ».

tibles d'affecter à plus ou moins long terme l'approvisionnement mondial en énergie.

Assez paradoxalement, cette étude, inspirée par le Conseil de Ministres, reçut de sa part un accueil très réservé. Dans les cinq réunions qu'il tint à ce sujet en juillet, octobre, novembre, décembre 1962 et février 1963, le Conseil manifesta d'assez profondes divergences de vues sur les principes même d'une politique de l'énergie. Tous les pays de la Communauté, à part les Pays-Bas et l'Italie, affirmèrent la prééminence du principe de la sécurité sur celui du prix le plus bas. Le Ministre français en particulier dénia qu'un « marché ouvert fut le meilleur moyen pour aboutir aux coûts les plus bas » et souligna les risques que le système proposé faisait courir à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement.

Mais non moins paradoxalement, la plupart des gouvernements — la position de la France étant plus nuancée — vont progressivement s'engager au plan national dans la voie du marché ouvert préconisée par le mémorandum, guidés sans doute par le simple souci de s'aligner sur un concurrent plus favorisé.

Quoi qu'il en soit, pour tenter de sortir de l'impasse, le Conseil de Ministres créa, en mai 1963, un Comité spécial de politique énergétique composé de représentants des gouvernements et des 3 Exécutifs communautaires, qui devaient lui faire rapport, compte tenu des vues exprimées en Conseil de Ministres et après un nouvel examen du mémorandum, de l'étude sur les perspectives à long terme et du « projet d'accord » élaboré par la Haute Autorité en avril 1963 pour préciser les aménagements qu'impliquait l'application du mémorandum.

C'est en décembre 1963 que le Comité spécial de politique énergétique présenta au Conseil un projet de résolution qui, faute de définir une politique d'ensemble, prévoyait, après un préambule qui sera repris en grande partie dans l'accord du 21 avril 1964, des actions sectorielles, notamment la mise en œuvre d'un régime communautaire d'aides des Etats aux charbonnages.

Bien que de portée limitée, ce projet ne put encore faire l'unanimité au sein du Conseil.

« Impossibilité politique d'arriver à un accord complet et précis « sur les options fondamentales (prix et sécurité) d'une politique « énergétique à long terme, nécessité de prendre des mesures immédiates notamment dans le secteur de l'industrie charbonnière, dangers économiques et obstacles juridiques à prendre des mesures « immédiates sans les encadrer et les fonder sur un minimum « d'accord à terme » (229). C'est en partant de ces constatations que

(229) XIII^e Rapport général, n° 88, p. 84.

les représentants des trois Exécutifs prirent l'initiative de nouvelles propositions qui, approuvées par les gouvernements au cours d'entretiens bilatéraux, furent examinées et mises au point par le Comité spécial de politique énergétique avant d'être adoptées le 21 avril 1964 par le Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A.

III. — L'accord du 21 avril 1964 (230).

A. — LE CONTENU ET LES LIMITES DE L'ACCORD.

L'accord porte la marque d'un enfantement long et difficile.

Même s'il constitue un progrès en ce qu'il a le mérite d'avoir été conclu après tant de tentatives avortées, il traduit avant tout un compromis acceptable par tous, c'est-à-dire par des gouvernements dont les points de vue demeurent largement divergents quant aux options fondamentales d'une politique de l'énergie.

Mais la dégradation de la situation charbonnière s'accélérait et la Haute Autorité manifestait son inquiétude de voir chaque pays conduit, sinon contraint, à prendre des mesures nationales incoordonnées même si toutes visaient essentiellement un soutien, par des subventions de toutes sortes, de leur production charbonnière. Sous peine donc de voir éclater le premier marché commun, celui du charbon, il importait à l'instance de Luxembourg de donner aux interventions nationales, imputables d'ailleurs, et ce n'était pas le moindre paradoxe, à l'absence d'une politique énergétique communautaire, un cadre communautaire.

Faute en somme de pouvoir obtenir un accord réel sur les conditions de la réalisation d'un Marché Commun et d'une politique commune de l'énergie, on cherchait à sauvegarder une apparence communautaire et à donner un cadre légal à la solution des problèmes immédiats posés par la crise charbonnière. Nécessairement, cette approche laissait pendantes les questions de fond.

Aussi bien, l'accord lui-même, dans sa conception et dans sa rédaction, reflète-t-il ces contraintes.

Tout ce qui touche aux problèmes fondamentaux relève en quelque sorte de la déclaration d'intentions et même au plan de ces intentions, on évite ou on diffère les choix cruciaux.

Précisant les objectifs que doit prendre en considération un marché commun de l'énergie :

- 1° un approvisionnement à bon marché,
- 2° la sécurité de l'approvisionnement,

- 3° la progressivité de substitution,
 - 4° la stabilité de l'approvisionnement tant en ce qui concerne son coût que les quantités disponibles,
 - 5° le libre choix du consommateur,
 - 6° une concurrence équitable sur le Marché Commun entre les différentes sources d'énergie,
 - 7° la politique économique générale,
- on mêle les impératifs proprement dits (1, 2 et 4), les contraintes inéludables (3) et les règles permanentes qui devraient présider à l'organisation du marché (5 et 6) quelle que soit la politique appliquée, encore qu'il faille reconnaître que bien souvent ces règles sont infléchies par la politique choisie.

De surcroît, à l'instar du Parlement Européen, on renonce à pondérer les objectifs fondamentaux (prix, sécurité et stabilité de l'approvisionnement) éludant ainsi la vraie question. C'est en effet dans l'importance relative que l'on accorde à chacun de ces objectifs que réside le choix de toute politique de l'énergie.

Mais ce choix ne s'imposait pas dès lors que, conscients des « délais » que nécessite encore la définition d'une politique commune de « l'énergie » et à l'inverse « des mesures immédiates » qu'appelle la situation charbonnière, les Gouvernements se bornaient à situer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de l'énergie dans la perspective et dans le cadre de la fusion des Communautés. Ils réaffirmaient simplement leur « volonté de poursuivre leurs efforts » dans ce sens (notamment en ce qui concerne la politique d'approvisionnement en provenance des pays tiers, le régime des aides des Etats, les règles de concurrence entre sources d'énergie) mais en fait s'en tenaient à des actions sectorielles (charbon, hydrocarbures, énergie nucléaire) dont l'engagement n'apparaissait immédiat et contraignant qu'en matière charbonnière ; pour les autres sources d'énergie il s'agissait surtout d'intentions et de souhaits...

On en revenait ainsi nécessairement, à défaut d'un accord sur l'essentiel, à appréhender le problème énergétique par des voies séparées selon les sources d'énergie, méthode qui pourtant avait déjà fait la preuve de son impuissance.

On ne peut s'étonner dans ces conditions que le protocole n'ait reçu de développements notables qu'en matière charbonnière et bien évidemment il ne pouvait s'agir que de décisions de pure circonstance de nature à atténuer certains effets de la crise mais non à en réduire les causes.

B. — LES DÉVELOPPEMENTS DE L'ACCORD.

1. — *Charbon.*a) *La décision 3/65.*

« La tâche assurément la plus urgente était la préparation des propositions de procédure pour la mise en œuvre d'un régime communautaire d'aides des Etats (à leurs charbonnages) que les gouvernements avaient chargé la Haute Autorité de présenter, aux termes de l'article 11 du protocole, dans le cadre du traité de Paris et en tant que de besoin » (231).

Après maintes consultations bilatérales avec les gouvernements et un travail de mise au point du Comité spécial de politique énergétique, les propositions de la Haute Autorité furent ratifiées par le Conseil de Ministres dans sa séance du 4 février 1965 et firent l'objet de la décision de la Haute Autorité du 17 février 1965, dite décision 3/65, (232) relative au régime communautaire des interventions des Etats membres en faveur de l'industrie houillère.

Cette décision comporte trois séries de dispositions qui définissent :

- 1° les unes, la procédure de notification à la Haute Autorité (le 1^{er} novembre pour l'année suivante et le 15 avril pour cette année) de toutes les interventions financières directes et indirectes envisagées par les Etats ;
- 2° les autres, les critères d'autorisation des quatre formes d'aides retenues :
 - aides à caractère social dispensées de l'autorisation préalable de la Haute Autorité car, destinées à compenser des charges sociales anormales, elles n'ont pour effet que de rétablir l'industrie houillère dans une situation de concurrence conforme aux articles 1 à 4 du traité (art. 2 § 2 de la décision) ;
 - aides de rationalisation positive affectées au financement des investissements « rentables », à l'amélioration de la sécurité, ou à des dépenses de formation du personnel (art. 3 de la décision) ;
 - aides à la rationalisation négative destinées à couvrir certaines dépenses de fermeture limitativement énumérées (art. 4 de la décision) ;
 - aides de caractère régional pour permettre un rythme approprié des mesures de rationalisation négative, en sauvegardant la continuité de l'emploi (art. 5 de la décision) ;

(231) XIII^e Rapport général de la Haute Autorité, p. 89, n° 97.

(232) J.O. des Communautés du 25 février 1965.

3° les dernières, les procédures d'examen, de contrôle et d'intervention de la Haute Autorité, pour garantir l'utilisation des aides aux fins pour lesquelles elles ont été accordées.

Trois ordres de préoccupations semblent avoir guidé la Haute Autorité dans l'élaboration de cette décision :

- réaliser l'adaptation progressive des charbonnages aux conditions nouvelles du marché de l'énergie (qui constituent bien un « cas non prévu par le traité au sens de l'article 95, § 1 ») tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant dans les économies des Etats membres des troubles fondamentaux et persistants comme en dispose l'article 2, alinéa 2 du traité ;
- respecter la philosophie du traité en matière de concurrence en évitant que les interventions des Etats n'entraînent des distorsions de concurrence de nature à perturber le bon fonctionnement du Marché Commun ;
- conférer aux aides un caractère communautaire.

Cette décision, dont la durée d'application était initialement limitée au 31 décembre 1967, a été prorogée pour trois ans en octobre 1967.

Depuis 1965, les gouvernements de la Communauté communiquent donc chaque année leur programme d'aides aux charbonnages à la Haute Autorité qui, après avoir apprécié leur conformité aux critères de la décision 1/65, y donne son approbation.

Le tableau ci-après résume l'évolution du montant des interventions financières des gouvernements en faveur de leurs charbonnages, d'une part au titre de l'article 2, § 2 de la décision 3/65, d'autre part au titre des articles 3 à 5 de la même décision, au cours des années 1965, 1966, 1967.

Si l'on s'en tient aux termes de la décision 3/65, seules les interventions au titre des articles 3 à 5 constituent de véritables aides, les autres n'étant destinées qu'à compenser des charges sociales anormalement élevées. Cette constatation ramène le déficit des houillères à de plus justes proportions.

Certes le déficit des houillères progresse et c'est en quelque sorte inévitable. La décision 3/65 qui n'a pour ambition que de légaliser les diverses aides versées par les Etats à leurs charbonnages, ne saurait à elle seule tenir lieu de politique charbonnière. Tout au plus constitue-t-elle un remède temporaire aux effets de la situation actuelle, remède dont on est réduit à forcer la dose à mesure que le mal, dont la cause persiste, s'aggrave.

	Interventions art. 2. § 2 (charges sociales anormalement élevées)			Interventions art. 3 à 5 (rationalisation positive, négative et aides de caractère régional)			Total			en \$/t
	1966		1967	1966		1967	1966		1967	
	1965	1966	1967	1965	1966	1967	1965	1966	1967	
Républ. Fédérale	3,76	4,33	5,22	0,15	0,58	1,37	3,91	4,91	6,59	
France	4,86	5,35	6,05	0,85	1,33	2,73	5,71	6,68	8,78	
Belgique	5,57	6,71	7,97	0,90	3,18	5,48	6,47	9,89	13,45	
Pays-Bas	0,85	2,04	2,33	—	0,67	1,38	0,85	2,71	3,71	
Communauté	4,04	4,67	5,52	0,37	0,98	2,04	4,41	5,65	7,56	

Ces chiffres ont été calculés sur la base de production suivante :

en Mt

	1965	1966	1967
Républ. Fédérale	140,6	131,2	123,0
France	51,3	50,3	49,0
Belgique	19,8	17,5	16,1
Pays-Bas	11,7	10,3	9,0
Communauté	223,04	209,3	197,1

b) *La décision 1/67 relative aux charbons à coke et cokes destinés à la Sidérurgie.*

Nouveau développement du protocole du 21 avril 1964 en son article 12 : « Les gouvernements... estiment que le problème de « l'approvisionnement à long terme de la Communauté en charbons « à coke doit faire l'objet d'une attention particulière du Conseil », la décision 1/67 (233) relative aux charbons à coke et cokes destinés à la sidérurgie de la Communauté fut prise le 21 février 1967 par la Haute Autorité. Elle constituait le premier aboutissement complet des travaux du Comité *ad hoc* « problèmes charbonniers », présidé par la Haute Autorité et composé de représentants gouvernementaux, Comité dont la création avait été décidé le 7 mars 1966 par le Conseil de ministres de la C.E.C.A. pour analyser de plus près la situation charbonnière et faire des propositions en conséquence.

Valable jusqu'au 31 décembre 1968, la décision 1/67 est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1967 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1967.

La finalité.

Il s'agit essentiellement de permettre aux charbonnages de la Communauté, par un système d'aides spécifiques, soit d'aligner les « prix rendu » de leurs charbons à coke et cokes sur ceux des charbons à coke importés des pays tiers ou des cokes qui pourraient être fabriqués sur place avec ces charbons dans des cokeries sidérurgiques hypothétiques, soit à tout le moins de les en rapprocher (234) pour améliorer la compétitivité de la sidérurgie et réduire les distorsions des conditions de concurrence dont se plaignent depuis longtemps les usines sidérurgiques de l'intérieur par rapport aux usines côtières.

Bien entendu les prix « rendu » auxquels conduit ce processus sont fictifs à plusieurs titres : d'abord parce qu'ils sont basés sur des offres américaines de charbon à coke seulement marginales, dont les prix seraient sans aucun doute supérieurs pour des tonnages plus importants ; ensuite parce que la Sidérurgie ne dispose pas des capacités de cokéfaction qui lui permettraient de fabriquer elle-même son coke à partir de charbons importés plutôt que de recourir aux cokes communautaires ; enfin parce qu'il a fallu tabler au moins de façon implicite sur des bilans hypothétiques de cokéfaction par ces cokeries fictives. C'est en cela que la décision 1/67 déroge

(233) *J.O. des Communautés* n° 36 du 28 février 1967.

(234) Le montant de l'aide prévue ne permet pas en effet dans tous les cas de couvrir la totalité de la charge financière de l'alignement. Mais dans ce cas, si les charbonnages veulent conserver leurs débouchés, ils sont tout de même conduits à s'aligner sur leurs concurrents extérieurs quitte à prendre en charge la différence entre le coût de l'alignement total et le coût de l'alignement couvert par l'aide de l'Etat.

aux principes du traité C.E.C.A. qui n'autorisent d'alignements que sur une concurrence effective, et invoque en conséquence comme fondement une circonstance non prévue par le traité, étant entendu qu'elle déroge aussi au principe de non-subsidation.

En bref, la décision 1/67 permet à la Sidérurgie d'obtenir la totalité de son approvisionnement dans des conditions parfaitement sûres et à un prix inférieur au prix mondial puisque calculé sur des bases fictives et ceci aux frais de la collectivité ou des charbonnages.

Les charbonnages quant à eux y trouvent certes la garantie d'un écoulement prioritaire de leurs charbons à coke et cokes sur le marché sidérurgique communautaire mais au prix d'une dégradation nouvelle de leurs résultats financiers. Non content d'assujettir les houillères à une concurrence effective, déjà largement distordue, on accroît encore leurs difficultés en les soumettant à une concurrence parfaitement fictive.

Le dispositif

Il peut être schématisé comme suit :

- 1° Sur son marché intérieur, chaque Etat membre a la faculté d'accorder des aides à l'écoulement de ses charbons à coke vers la Sidérurgie, aides dont il supporte seul la charge.

Le choix lui est laissé entre :

- une aide uniforme d'un montant maximum de 1,7 \$ par tonne de charbon à coke,
- et une aide modulée ne devant pas dépasser en moyenne le même chiffre et ne pouvant en aucun cas excéder 2,20 \$ par tonne pour une usine utilisatrice déterminée.

La modulation ne doit, en principe, pas être discriminatoire. A cet effet, elle doit « prendre en considération » les écarts de prix au lieu d'utilisation entre charbon de la Communauté et charbon importé.

En tout état de cause, l'aide ne peut porter que sur les tonnages de charbon à coke dont la partie non volatile se retrouve dans les cokes effectivement enfournés dans les hauts-fourneaux.

L'octroi de l'aide impose au bénéficiaire d'accorder des rabais entre une limite inférieure égale au montant de l'aide et une limite supérieure correspondant à la parité, au lieu d'utilisation, des charbons à coke et des cokes communautaires et des charbons importés ou des cokes pouvant être produits à partir de ces charbons.

Les modalités d'application de la décision 1/67 concernant le contrôle du niveau des prix d'alignements a fait l'objet de la décision 7/67 de la Haute Autorité (235).

L'application des sections I et II de la décision 1/67 concernant l'assiette des aides, leur montant et leur modulation ainsi que la compensation financière pour les échanges intracommunautaires évoquée sous le 2° a également fait l'objet de la décision 16/67 (236).

- 2° Pour les tonnages de coke et de fines à coke objet d'échanges intracommunautaires, l'octroi et le montant des aides sont soumis aux mêmes modalités, mais la charge de leur financement incombe pour 40 % à l'Etat producteur et pour 60 % à une caisse de compensation communautaire financée par tous les pays de la Communauté selon la clé de répartition suivante : 28 % pour l'Allemagne, 28 % pour la France, 14 % pour l'Italie, 11 % pour la Belgique et 10 % pour les Pays-Bas, 9 % pour le Luxembourg.

Cependant, pour éviter que ces aides n'aient pour effet d'accroître les échanges intracommunautaires et de perturber les courants traditionnels d'approvisionnement, la décision en limite le montant total, par an, à :

20,1 M. \$	pour les exportations allemandes vers les autres pays C.E.C.A.
1,0 M. \$	» » belges »
0,3 M. \$	» » françaises »
0,6 M. \$	» » néerlandaises »

Cette limitation équivaut à très peu près à figer les échanges intracommunautaires en coke H.F. ou fines à coke à leur niveau actuel (13 Mt.).

Ainsi, à titre d'exemple, le crédit accordé à la France (0,3 M. \$) lui donnerait la possibilité d'exporter, en bénéficiant de l'aide, 175.000 t de charbon à coke pour une aide non modulée de 1,7 \$

300.000

par tonne de charbon (——) ou 136.000 t de coke pour la même

1,7

aide, correspondant approximativement à 2,2 \$ par tonne de coke

300.000

H.F. (——).

2,2

- 3° Une clause de sauvegarde est prévue pour le cas où l'application de la présente décision provoquerait des perturbations graves dans le fonctionnement du Marché Commun.

(235) J.O. des Communautés du 26 mai 1967.

(236) J.O. des Communautés du 27 juin 1967.

Enfin une clause particulière habilite la Haute Autorité à prendre les mesures d'application qui s'imposeront.

c) *Charbons domestiques et industriels.*

En ce qui concerne le marché des charbons domestiques et des charbons industriels, aucune mesure décisive n'a pu être convenue pour y réduire les difficultés d'écoulement croissantes des houillères. Les travaux du Comité « *ad hoc* » « problèmes charbonniers », ont, après plus d'un an, abouti simplement à la décision du Conseil en octobre 1967 de souscrire aux propositions de la nouvelle Commission de Bruxelles. Limitées au charbon domestique, elles se bornent à préconiser une réduction pure et simple de la production dans les limites permises par la situation économique et sociale et, à cette fin, des confrontations périodiques entre Etats membres de leurs prévisions d'écoulement interne, de production, d'importations et d'échanges. Quant aux baisses unilatérales de prix, auxquelles certains producteurs de charbon ont été contraints pour éviter un accroissement coûteux de leurs stocks, on compte sur la mise en vigueur de la décision 19 67 (237) — qui modifiant la décision 4 53 porte de 5 à 10 jours le délai prévu entre le dépôt à Luxembourg des modifications des barèmes de prix et des conditions de vente et leur mise en application — pour en maîtriser le mouvement.

Il apparaît ainsi, qu'en dépit de l'accord du 21 avril 1964, les bases d'une véritable politique commune susceptible d'enrayer la dégradation accélérée de la situation des houillères de la Communauté restent à définir et plus rien ne laisse présager qu'elles le soient un jour prochain. Tous les pays de la Communauté semblent s'orienter en fait vers l'abandon plus ou moins progressif de leurs capacités de production charbonnières.

2. — *Pétrole et gaz naturel.*

Les développements du protocole en matière d'hydrocarbures sont également insignifiants.

a) *La note de la Commission de Bruxelles de février 1966.*

La pièce maîtresse, en l'occurrence, est la première note « sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel » adressée par l'ancienne Commission de Bruxelles au Conseil au mois de février 1966.

Dès l'abord, la Commission précise les limites très étroites de ce travail qui ne traite que du pétrole et du gaz naturel « sans préjuger l'orientation d'une politique d'ensemble de l'énergie ».

(237) J.O. des Communautés du 24 juin 1967.

La référence aux objectifs énoncés dans le protocole d'accord du 21 avril 1964 est dès lors privée de signification sauf à admettre, ce qui semble bien être le cas, que la Commission fait implicitement un choix entre ces objectifs pour justifier les propositions qu'elle soumet au Conseil en matière de pétrole et de gaz naturel. De fait, l'orientation des propositions, pour n'être pas explicitée, n'est pas moins claire ; elle se situe dans le prolongement du mémorandum de l'Interexécutifs dont l'analyse, souligne-t-on au passage, a été confirmée par l'évolution du marché et elle vise pour l'essentiel, comme le montre l'analyse ci-après, à faire admettre aux gouvernements que le pétrole importé constitue pour la Communauté une source d'approvisionnement privilégiée dont l'abondance et le bas prix seront d'autant mieux assurés à terme que sera consacrée la position dominante des sociétés internationales sur le marché mondial de l'énergie comme sur celui de la Communauté.

Analyse de la structure du marché.

Etant donné la part croissante des hydrocarbures dans l'approvisionnement de la Communauté (10 % en 1950, 49 % en 1965 et 60 % en 1975), la Commission estime « que les problèmes de quantité et de prix se poseront beaucoup plus en fonction du pétrole et du gaz naturel que du charbon ».

Se fondant sur les estimations les plus optimistes de certains experts, la Commission n'hésite pas à affirmer que « les ressources actuellement connues de pétrole sont amplement suffisantes pour faire face à une demande, même en expansion rapide », et sans augmentation sensible des coûts, et ceci malgré des sons de cloche bien plus pessimistes de la part d'autres experts pétroliers (il s'agit d'écarts d'ordre de grandeur entre les estimations des uns et des autres quant aux réserves économiquement exploitables).

L'appréciation n'est pas mieux fondée quant aux prix. La Commission se borne à prétendre que « l'abondance des ressources et la vive concurrence entre les Compagnies qui approvisionnent le marché devraient permettre le maintien durable de conditions favorables d'approvisionnement pour les pays consommateurs ».

Si certains risques de crise des approvisionnements et de hausse des prix sont cependant évoqués, on indique qu'ils peuvent aisément être palliés par le renforcement des trois facteurs de sécurité que constituent l'existence de stocks suffisants, la disponibilité de capacités de production et la diversification des sources. Sur ce dernier point la Commission tresse des couronnes aux sociétés pétrolières internationales qui « contribuent très efficacement à assurer la diversification des sources » et jouent ainsi un « rôle déterminant » quant à la sécurité des approvisionnements.

Pour autant, la Commission ne méconnaît pas que les grandes Sociétés, par leur dimension et leur intégration de la production à la distribution, limitent le champ d'action et rendent assez précaire la situation des sociétés pétrolières européennes non intégrées (non intégrées verticalement et, ceci n'étant que sous-entendu, non intégrées au groupe des grandes sociétés internationales). Pourtant ces sociétés contribuent, elles aussi, à la sécurité des approvisionnements ; aussi concède-t-on qu'elles ne devraient pas disparaître et la Commission conclut : « par différentes méthodes, les Etats membres ont fait en sorte que ces entreprises jouent un rôle sur le marché ; la politique pétrolière commune devrait aussi en tenir compte. » La Commission de Bruxelles ne pouvait moins faire.

Proposition pour une action commune des Etats membres.

La Commission souligne à nouveau que son « action doit se limiter pour l'instant aux domaines où des progrès demeurent possibles en l'absence d'une politique énergétique commune ». Aussi n'aborde-t-elle que superficiellement les trois problèmes essentiels des importations en provenance des pays tiers, du régime des aides des Etats et des conditions de la concurrence entre les sources d'énergie, problèmes dont les Etats membres ont résolu, en 1964, de reporter l'examen lors de la fusion des Communautés.

Prenant comme cadre de son exposé les objectifs très généraux de la politique pétrolière et gazière, définis par les articles 13 à 19 du protocole d'accord d'avril 1964, la Commission précise alors les orientations et propositions qui se dégagent des travaux qu'elle a menés depuis le début de 1964 en coopération étroite avec les hauts fonctionnaires nationaux.

— Pour garantir un approvisionnement largement diversifié à des prix aussi bas et stables que possible, il est proposé :

- de tenir un inventaire des ressources pétrolières mondiales et des réserves de capacité de production disponibles. A cet effet, sont préconisés des échanges d'informations entre les Etats membres, des consultations avec les Compagnies pétrolières et aussi avec les gouvernements des pays tiers, notamment ceux des Etats-Unis et du Royaume-Uni, comme il en existe déjà au sein de l'O.C.D.E. ;
- de promouvoir une politique communautaire de recherches en s'inspirant notamment des législations fiscales en vigueur à l'étranger (Etats-Unis et Grande-Bretagne notamment) et en adoptant toutes mesures appropriées susceptibles de rétablir l'égalité dans les conditions de concurrence entre sociétés internationales et sociétés communautaires que l'on

espère ainsi développer. Mais comment imaginer que cette égalité puisse être rétablie sans que soit remise en cause la position dominante que tiennent les filiales des grandes sociétés internationales sur le marché communautaire. Or ce n'est manifestement pas l'intention de la Commission qui propose tout au contraire l'association entre les sociétés communautaires et les sociétés internationales et qui, par le biais de l'article 58 du traité de Rome, assimile même les filiales des sociétés internationales aux sociétés communautaires. Dès lors l'égalité dans les conditions de concurrence que propose la Commission ne saurait être considérée que comme une fiction.

● D'harmoniser progressivement les politiques commerciales des Etats membres.

- Pour promouvoir le développement économiquement raisonnable de la production communautaire, la Commission suggère que soient accordées des aides qui en assurent la compétitivité et l'écoulement.
- Il est aussi recommandé d'appliquer une politique commune de stockage. On rappelle qu'une proposition de la commission au Conseil à ce sujet, qui fixe à 65 jours de consommation intérieure le niveau des stocks obligatoires, se heurte toujours à l'opposition de l'Italie qui préférerait voir adopter son niveau national de 56 jours pour des raisons financières.
- Il convient aussi d'assurer la suppression des discriminations suivant la nationalité dans le domaine des recherches, de l'exploitation et de la distribution. A ce propos, la Commission étudie plus spécialement le cas du régime français d'importation. Tout en reconnaissant que ce régime n'est pas dépourvu de justification du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, la Commission souhaite que le gouvernement français « lui fasse connaître, ainsi qu'aux Etats membres, les objectifs de sa politique pétrolière qu'il estime prioritaires et expose comment il entend concilier la poursuite de ses objectifs avec les engagements qu'il a pris en signant le traité de Rome ».
- Tout en recommandant l'harmonisation des régimes fiscaux pour les combustibles et autres produits pétroliers, la Commission convient que les taxes constituent des instruments de politique énergétique et qu'on ne peut les harmoniser sans tenir compte des objectifs de politique énergétique commune.
- Enfin pour coordonner certaines actions gouvernementales, on suggère de comparer les principes communs qui devraient s'appli-

quer aux transports par oléoducs et d'harmoniser les règles de sécurité relatives aux oléoducs.

- Les Etats devraient aussi s'informer mutuellement sur l'ensemble de leurs programmes d'investissements et sur tous les autres projets et dispositions touchant les échanges de produits pétroliers à l'intérieur de la Communauté.

Les quatrième et sixième points s'appliquent également au gaz naturel (238).

A lire ce catalogue de propositions, l'évidence est bien qu'il laisse de côté les problèmes essentiels que pose la définition d'une politique énergétique commune et même la définition d'une politique pétrolière commune.

b) *La riposte des pétroliers communautaires.*

Avant même que les gouvernements ne se soient prononcés sur ces propositions, un groupe de sociétés pétrolières allemandes, italiennes et françaises à capitaux strictement communautaires (239) ont, dans une note commune adressée à la Commission, en date du 15 février 1967, évoqué le problème essentiel que ne tranchent ni le traité de Rome en son article 58, ni le mémorandum de la Commission de février 1966 : à savoir ce qu'il faut entendre par « entreprises communautaires ». Ces sociétés soulignent donc la nécessité de préciser la

(238) On nous excusera de ne pas insister davantage sur les problèmes spécifiques que pose la définition d'une politique commune en matière gazière. Mais d'abord, il ne s'agit encore que d'une ressource marginale. Ensuite, les problèmes que suscite le gaz naturel dans le cadre du marché commun n'ont été abordés jusqu'alors que superficiellement. Une note de 1964, émanant de la Commission de la C.E.E., comportait à cet égard quelques suggestions, qui restent *grosso modo* d'actualité. S'il est vrai qu'il existe un tarif douanier commun en matière de gaz naturel qui, nous l'avons vu, se traduit pratiquement par la fixation à zéro des droits d'entrée, s'il est vrai que certaines dispositions ont également été prises en matière de liberté d'établissement sans d'ailleurs remettre en cause les régimes de monopole existant, tout ou presque tout reste à faire pour mettre en place une politique commune d'approvisionnement, pour instituer des règles communes de concurrence et *a fortiori* pour rapprocher les législations des six pays touchant la prospection, la production et le transport du gaz naturel. Même le problème pourtant préoccupant des prix du gaz naturel néerlandais rendu dans les divers pays de la Communauté n'a pu encore trouver une solution vraiment communautaire.

(239) C. Deilman Bergbau GMBH — Preussag AG. — Deutsche Schachtbau und Tiefbohr GMBH — Saarbergwerke AG. — Ente Nazionale Idrocarburi — Scholven Chemie AG. — Entreprise de Recherches et d'Activités pétrolières — Union Rheinische Braunkohlen Kraftstoff AG. — Gelsenkirchener Bergwerks AG. — Wintershall AG.

Par la suite, des sociétés pétrolières privées italiennes telles que : A.P.I. Mediteranea, Raffineria Siciliana Petroli, Montecatini-Edison, S.A.R.O. qui ont une capacité de raffinage de 30 Mt ont notifié à la Commission leur accord complet sur la démarche des précédentes.

notion même d'entreprise communautaire avant de passer en revue les mesures susceptibles d'être envisagées pour assurer leur avenir.

Les critères qu'elles proposent pour définir la société européenne ne laissent place à aucune ambiguïté :

- l'implantation des centres de décision dans la Communauté s'il s'agit d'une société appartenant à un groupe d'entreprises dont une ou plusieurs ont leur siège social en dehors de la Communauté,
- la détention d'une majorité du capital social par des intérêts européens,
- la consolidation des bilans exclusivement dans la Communauté.

Suit une énumération des mesures générales fiscales et réglementaires et des mesures particulières de nature à rétablir l'égalité des conditions de concurrence ou à compenser les effets de leurs distorsions entre les sociétés pétrolières internationales et les entreprises communautaires menacées de disparition.

Il est à peine besoin de souligner que l'ensemble des instruments proposés par cette note, que nous nous permettons de citer intégralement en annexe en raison de son importance, vise à remettre en cause sur le marché communautaire la position dominante des grandes sociétés pétrolières internationales dont les centres de décision sont extérieurs à la Communauté et donc à rendre à celle-ci la maîtrise de son approvisionnement pétrolier et énergétique. C'est en ce sens le premier exposé cohérent des conditions d'une politique pétrolière commune indépendante.

Les producteurs de charbon de la Communauté y souscrivent d'autant plus volontiers qu'ils n'ont cessé de défendre des positions voisines depuis plus de 10 ans, en vain il est vrai. Dans la perspective ouverte par ce document qui réclame notamment à la Communauté d'assurer en tant que de besoin un débouché aux productions d'Europe et d'Outre-Mer des sociétés communautaires, il est certain que le charbon indigène, pourvu qu'un terme soit mis à la régression de sa production, pourrait encore apporter une contribution importante à l'indépendance énergétique de la Communauté et à sa sécurité d'approvisionnement.

c) *La réaction du Conseil des Ministres.*

Si le Conseil des Ministres, dans sa session du 11 juillet 1967 a pris acte du mémorandum Marjolin et marqué son approbation sur certaines de ses observations, il a, à l'instar des sociétés pétrolières communautaires, invité la Commission et le Comité des représentants permanents à poursuivre ses travaux, notamment pour préciser la notion de « société communautaire » qui, telle qu'elle est définie par le mémorandum Marjolin, ne lui paraît pas satisfaisante.

Les six gouvernements semblent être tombés d'accord pour ne considérer comme société communautaire que les entreprises dont les intérêts fondamentaux coïncident par nature de façon permanente avec ceux de la Communauté et qui ne peuvent bénéficier des avantages réservés par leur pays d'origine aux filiales d'entreprises étrangères établies dans la Communauté. Mais le Conseil a reconnu que la mise en œuvre d'une telle définition exigeait de nouvelles études approfondies.

Au même Conseil la délégation française a clairement indiqué qu'il ne pouvait être question pour la France de modifier la réglementation issue de la loi de 1928 comme le souhaiterait la Commission de Bruxelles tant qu'elle ne sera pas au clair sur les intentions de ses partenaires en matière de politique pétrolière commune.

3. — *Atome.*

Les vœux exprimés par le protocole sont en la matière restés lettre morte.

Au total, en dépit de l'urgence, maintes fois soulignée par les instances communautaires, d'une politique commune de l'énergie, il n'apparaît pas que le protocole d'accord du 21 avril 1964 ait considérablement avancé sa mise en œuvre et il ne pouvait en aller autrement puisqu'on y différait les choix fondamentaux.

SECTION V

LES RAISONS FONDAMENTALES DE L'ÉCHEC

Au terme de ce rappel sommaire de l'expérience communautaire, une question ne peut manquer de venir à l'esprit : pourquoi, quinze ans après l'entrée en vigueur du Marché Commun du charbon et dix ans après celle de la C.E.E. et d'Euratom, n'existe-t-il toujours ni Marché Commun du Charbon, ni Marché Commun des autres sources d'énergie et encore moins une politique énergétique commune couvrant l'ensemble des sources d'énergie ?

1° Nous passerons sur les lacunes respectives des trois traités qui sont apparues tout au long de l'analyse qui précède. Nous ne reviendrons pas non plus sur les circonstances contraignantes, économiques et politiques, qui dans une large mesure expliquent sinon justifient ces lacunes. En revanche nous donnerons un poids particulier au fait qu'aucun des trois traités n'a reconnu les caractères tout à fait spécifiques des industries extractives, énergétiques notamment, caractères qui interdisent de leur appliquer la philosophie économique commune,

c'est-à-dire la loi concurrentielle sous peine de voir s'établir dans ce secteur un état de déséquilibre permanent et une insécurité préjudiciable à long terme à la collectivité. S'agissant de produits de première nécessité tirés de gisements très inégalement répartis à travers l'espace et très divers par leur géologie, présentant donc des structures de coûts très disparates et des niveaux de coûts très variés au lieu d'utilisation, s'agissant de surcroît de produits que l'exploitation épuise à un rythme de plus en plus rapide et dont les réserves apparaissent limitées par rapport aux besoins, il est à tout jamais exclu que leur mise en concurrence sur un marché aboutisse à long terme à des conditions optimales d'approvisionnement conciliant le bas prix et la sécurité.

2° L'existence de trois traités, c'est-à-dire de trois types de réglementations distinctes selon les sources d'énergie et applicables par trois Exécutifs, ne pouvait non plus faciliter la définition d'une politique commune de l'Energie.

Chaque Exécutif était conduit à limiter sa démarche au domaine de sa compétence, charbon, pétrole ou énergie atomique, et à se retrancher derrière les dispositions plus ou moins adéquates du traité qu'il avait mission de mettre en œuvre.

Faute d'un instrument et d'une autorité unique capable de jeter les bases d'une politique commune, on a cherché à définir par des voies séparées, qui une politique charbonnière, qui une politique pétrolière et gazière, qui une politique atomique. On se condamnait ainsi à l'impuissance car la matière énergétique est une et les divers secteurs de l'énergie étroitement interdépendants. Sans doute chacun pose-t-il des problèmes spécifiques mais la solution du problème essentiel qui consiste à coordonner le développement de sources d'énergie aux caractéristiques très diverses en compétition sur un même marché appelle l'unité de conception et de décision.

La création d'un groupe interexécutifs constituait certes un pas dans cette direction. Mais il ne supprimait pas l'existence des trois traités et ses propositions devaient de surcroît recueillir l'assentiment unanime du Conseil des Ministres où le sens de l'intérêt commun cédait le pas naturellement au développement et à l'affrontement des stratégies nationales.

3° La supranationalité, nous l'avons vu, ne fut guère dans le cadre de la C.E.C.A. qu'une fiction. Le traité de Rome en a tiré les conséquences. En fait la décision en matière énergétique comme en toute matière appartient à chaque Etat et ne peut donc résulter que d'un accord unanime entre eux. Or, cette unanimité est difficile à obtenir car l'incertitude qui pèse sur l'avenir politique de la Communauté

donne un poids prépondérant aux situations, aux intérêts et aux préférences nationales.

Paradoxalement d'ailleurs, l'affirmation de ces préférences ne garantissait pas à chaque pays l'indépendance de sa politique énergétique. Dès lors en effet que, dans le cadre d'un marché unique assurant la liberté des échanges entre les six économies qui le composent, un pays sans ressources propres cherchait, par souci d'une meilleure compétitivité, à profiter des prix les plus bas sur le marché mondial, les autres étaient inévitablement conduits à s'aligner progressivement sur sa position. Et ces démarches, dans la mesure où elles étaient dispersées et incoordonnées, devaient progressivement mettre l'approvisionnement énergétique de la Communauté tout entier à la merci de quelques opérateurs étrangers.

Il apparaît ainsi qu'on ne peut sans artifice dissocier l'étude de la politique énergétique du contexte politique d'évolution des Communautés. C'est principalement de ce côté que l'on doit chercher l'explication des limites de l'action communautaire. Il n'est certes pas de notre propos de rappeler dans le détail les grandes lignes de cette histoire, fût-ce pour donner à notre sujet un éclairage convenable ; tout au plus, peut-on en quelques mots, avant même de tenter une approche du problème énergétique dans la perspective de la fusion des Communautés, faire apparaître les arêtes de cette histoire et mettre en lumière la double contradiction qui semble caractériser la position respective des six pays qui ont entrepris d'édifier une communauté. En effet, l'incertitude qui pèse sur l'avenir politique des Communautés et l'absence de pouvoir politique commun qui en résulte ne sont sans doute pas étrangers au fait que, 15 ans après l'entrée en vigueur du traité de la C.E.C.A. et 10 ans après celle des traités de la C.E.E. et de l'Euratom, on ne puisse être encore assuré, même au plan strictement économique, de la mise en œuvre des politiques communes en matière d'énergie comme dans d'autres domaines.

Si vingt-cinq siècles ont façonné le visage de l'Europe, vingt ans seulement ont ébauché son unité. C'est après le conflit le plus meurtrier de l'histoire que les peuples du vieux continent s'éveillent à l'idée et au désir de l'unité. Depuis 1945, la perspective de l'Europe unie constitue la trame de notre histoire.

Mais quelle Europe unie allait-on construire ? Après vingt ans de réalisations diverses, les unes marquées du signe de la coopération, les autres du signe de l'intégration et certaines enfin, tel le Marché Commun, du signe de l'équivoque, on s'interroge encore. Après vingt ans, l'expression « Europe unie » garde un sens différent selon les familles d'esprit. Plusieurs conceptions de l'Europe s'affrontent toujours et même plus que jamais, géographique : petite ou grande Europe, politique : Europe fédérale ou Europe confédérale, militaire :

Europe intégrée ou non à l'O.T.A.N., économique : Europe plus ou moins planifiée.

La coopération a plutôt marqué la première étape qui va jusqu'à l'ouverture du Marché Commun du charbon et de l'acier, mais ses développements se sont poursuivis jusqu'à nos jours et bien des Européens s'y réfèrent encore.

Elle procède d'une certaine conception de l'unité européenne qui tente de préserver l'héritage du passé (souverainetés, nationalisme) tout en suivant le courant irrésistible qui, dans notre monde, pousse à la constitution d'une entité capable par sa force intrinsèque, économique et politique, de faire pièce aux deux puissances qui ont grandi à l'Est et à l'Ouest et de répondre à leurs sollicitations.

Cette conception s'inscrit dans une réalité historique où l'équilibre des grandes puissances mondiales (concert européen du XIX^e) fait place peu à peu à l'équilibre des continents.

Elle correspond géographiquement à la grande Europe englobant les pays situés à l'ouest du rideau de fer, Grande-Bretagne y compris, et même plus récemment au-delà du rideau de fer si l'on ajoute foi à la boutade du général de Gaulle : « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural ».

Elle a été à l'origine d'un certain nombre d'institutions, dans le domaine économique : le plan Marshall (juin 1947), l'O.E.C.E. (1949) transformée en 1959 en O.C.D.E. ; dans le domaine politique : le Conseil de l'Europe ; dans le domaine militaire : le pacte de Bruxelles (1948), l'Union occidentale (1949) qui deviendra en 1954 l'Union de l'Europe occidentale et le pacte Atlantique (1949).

De l'autre côté, on rencontre l'idée d'intégration qui, dans une large mesure est née d'une prise de conscience des limites et de l'échec des tentatives de coopération.

Elle trouve son élan dans une conception de l'unité européenne radicalement différente puisqu'elle implique pour chaque Etat intéressé l'abandon, partiel tout au moins, de sa souveraineté et vise à constituer un bloc unifié limité d'abord à six pays quoique largement ouvert aux autres.

C'est elle qui est à l'origine du pool charbon-acier, des projets de communauté européenne de défense et de constitution politique européenne qui ont fait lever un si grand espoir dans les années 1950 à 1954.

C'était la voie la plus nouvelle, la plus originale et sans aucun doute la plus révolutionnaire pour établir l'unité européenne.

Après son échec relatif s'ouvre une période nouvelle que nous considérons comme le temps de l'équivoque : c'est celle de la relance de Messine et de l'établissement du Marché Commun étendu à l'ensemble de l'activité économique. L'intégration et la coopération y

sont intimement mêlées et si celle-là doit l'emporter sur celle-ci parce que, inscrite en filigrane dans le traité de Rome, il y faudra la volonté des Etats.

Pour finir, l'histoire de l'unité européenne apparaît comme l'expression d'un mouvement dialectique inachevé dont les deux termes essentiels, intégration et coopération, n'ont cessé de s'affronter sans que la synthèse en puisse être réalisée.

Cette hésitation dans le cheminement n'est-elle pas le signe d'une équivoque plus fondamentale portant sur la finalité politique de l'entreprise communautaire ? Autant en matière économique le concessus général et les nécessités sont favorables à l'intégration, autant en matière politique les réticences à embrasser cette voie sont nombreuses qu'elles tiennent au poids même de l'histoire ou à un désaccord sur certains points fondamentaux de la finalité de la construction européenne.

A vrai dire, dix ans après la mise en vigueur du traité de Rome et quinze ans après celle du traité de la C.E.C.A., on continue de s'interroger sur la finalité politique du projet communautaire. La France semble refuser aussi catégoriquement qu'au départ tout cheminement, si progressif fût-il, vers l'intégration politique de peur que le « fédérateur » ne soit pas européen. Les réactions de ses partenaires à sa décision de quitter l'organisation atlantique tout en demeurant dans l'alliance comme à sa prise de position sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun paraissent dans une certaine mesure justifier ses craintes.

S'il fallait résumer la question, on pourrait avancer, au point où nous en sommes, qu'une contradiction essentielle caractérise la position de chacun des deux camps qui, dans la Communauté, souhaite ou fait semblant de souhaiter que le Marché Commun se dépasse un jour dans une organisation politique.

Les gaullistes rejettent toute idée d'intégration à l'O.T.A.N., c'est-à-dire toute aliénation à un système de défense dominé par les Etats-Unis. La même raison fondamentale les conduit à refuser l'entrée sans condition de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun de peur qu'elle n'en compromette l'aboutissement économique et l'ambition politique. Ils n'envisagent pas pour autant la création d'une union politique européenne. Ils en restent résolument à la vieille idée de la coopération où chaque Etat reste maître de son destin. Dans ces conditions on voit mal comment le Marché Commun lui-même pourrait être réalisé mais on imagine encore plus mal que les partenaires de la France renoncent à l'alliance atlantique et à un élargissement des Communautés sans aucune contrepartie ni assurance quant à la physionomie politique de l'Europe en gestation.

D'un autre côté se rangent ces partenaires de la France qui favorables, tout au moins jusqu'à une époque récente, à ce qu'on appelle l'intégration politique qui est inscrite d'ailleurs en filigrane dans le traité de Rome, ne cessent de reprocher au Gouvernement français de vouloir en rester au stade coopératif. Mais dans le même temps, ils affirment contradictoirement leur volonté de rester fidèles à l'O.T.A.N. et semblent prêts à accepter, sans beaucoup de conditions, l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun.

La France a alors beau jeu de faire entendre qu'elle n'abandonnera jamais une parcelle de sa souveraineté sans être assurée au préalable que l'autorité politique commune aura les mains libres vis-à-vis des Etats-Unis comme de tout autre pays étranger en matière de défense au premier chef mais aussi en matière économique et politique.

C'est cette double contradiction qui a miné et qui mine encore toutes les tentatives d'unification politique. Le Général de Gaulle propose à ses partenaires l'indépendance à l'égard de l'O.T.A.N. mais en omettant, semble-t-il, de considérer que cette indépendance n'aurait pas de meilleur garant qu'une Europe unie politiquement avec son armée propre. De même il écarte provisoirement la candidature britannique au Marché Commun pour en préserver l'acquis économique et en réserver l'avenir politique, mais l'Europe politique à laquelle il pense n'est qu'une fiction dès lors qu'il en diffère les exigences (240). Les partenaires de la France défendent tout à la fois et contradictoirement l'intégration européenne, l'élargissement des Communautés et l'intégration atlantique, donnant ainsi à la France son meilleur alibi pour retarder la construction de l'union politique européenne.

(240) «

« Le monde considérera un jour comme l'un des grands rendez-vous manqués « de l'Histoire cette rencontre qui n'eut pas lieu entre une Europe trop jeune, trop « mal dessinée et trop faible encore, et un général de Gaulle capable mieux que « quiconque d'exprimer son esprit, ses exigences, son destin. Au fond de moi- « même je suis convaincu que de Gaulle a le sentiment de ce rendez-vous manqué.

« Mais l'Europe que l'on rêvait de construire, l'Europe à laquelle l'Angleterre « rêve de s'intégrer, est-elle vraiment le germe d'une nation-continent, d'un Etat- « nation capable de naître dans son autonomie même comme une force politique, « capable d'être ? Ne s'agit-il pas en fait, par faiblesse, par commodité, d'un « conglomerat de pays ayant perdu l'orgueil de vivre et se précipitant sans « conscience vers la technocratie et vers la soumission à l'hégémonie américaine ? « Peut-être le Général aurait-il dû forcer le destin et, supposant le problème résolu, « aurait-il dû créer les conditions de ce rendez-vous dont je parlais tout à l'heure. « Il a, plusieurs fois, donné le sentiment qu'il en avait la capacité, la volonté, et « puis il s'est replié vers une stratégie nationale, l'offrant en exemple à l'Europe... »
M. Edgard PISANI, « Le Pari », *Le Monde*, 26-27 novembre 1967.

Si l'on veut dépasser ces contradictions, il est plus urgent que jamais de déterminer s'il vaut la peine de faire l'Europe, de quelle Europe il s'agit, à quelles fins ordonner l'entreprise et par quelles voies la réaliser : questions fondamentales qui n'ont jamais été ni posées ni donc tranchées.

CHAPITRE III

LE PROBLEME DE L'ENERGIE DANS LA PERSPECTIVE DE LA FUSION DES COMMUNAUTES

SECTION I

FUSION DES EXECUTIFS ET FUSION DES COMMUNAUTES

Depuis le 6 juillet 1967, l'Exécutif bicéphale de la Communauté est unique (1). Une Commission unique de 14 membres (2) s'est substituée aux anciennes Commissions de la C.E.E. (9 membres), de la C.E.C.A. (9 membres) et de l'Euratom (5 membres). Un seul Conseil des Ministres regroupe les activités des trois Conseils d'antan.

Mais ce regroupement institutionnel, si satisfaisant qu'il apparaisse des points de vue technique et politique, ne modifie pas l'équilibre des pouvoirs et laisse provisoirement substituer dans leurs dispositions fondamentales les trois traités de la C.E.C.A., de l'Euratom et de la C.E.E. Aussi ne convient-il pas d'en attendre de trop rapides progrès dans la matière qui nous occupe.

Il en ira tout autrement de l'étape suivante, celle de la fusion des traités et des Communautés, pour la réalisation de laquelle un délai de principe de trois ans a été prévu à compter du jour de la fusion des Exécutifs. Cette étape devrait en effet fournir l'occasion de poser le problème de l'énergie dans son unité et de rechercher les impératifs et les moyens communs que requiert sa solution. Le protocole d'accord du 21 avril 1964 situait déjà la définition et la mise en œuvre

(1) *J.O. des Communautés* du 13 juillet 1967.

(2) Ramenés à 9 en principe lors de la fusion des Communautés et des Traités et en tout état de cause le 1^{er} juillet 1970.

d'une politique commune de l'énergie dans la perspective et le cadre de la fusion des traités.

Certes la fusion, même si elle concerne très directement la matière énergétique — du fait que cette matière est pour ainsi dire seule à relever actuellement des trois traités que l'on se propose de fusionner — n'y bornera pas son horizon. Il est probable et souhaitable que l'attention des rédacteurs du futur traité unique soit également requise par les problèmes plus généraux et les difficultés soulevés par la mise en œuvre notamment d'une politique économique à long terme, d'une politique monétaire, d'une politique industrielle commune (recherche, création d'un type de société européenne, fiscalité commune, etc.) et d'une politique régionale. Il s'agira en un mot de compléter le cadre juridique existant, de le préciser et même de le rénover pour favoriser et hâter la réalisation à peine amorcée de l'union économique des six pays, au-delà même de l'union douanière pratiquement acquise. Dans cette voie il n'y aura pas seulement à surmonter des difficultés économiques et juridiques mais à régler avant tout un problème d'ordre politique.

I. — Le préalable politique.

Il est certain que la solution des principales difficultés au plan économique et juridique, dépendra de la conception même que chacun se fera de l'avenir communautaire et selon cette conception des pouvoirs plus ou moins étendus que l'on acceptera de conférer à l'Exécutif commun, quitte à la soumettre au contrôle plus strict d'un Parlement renoué, qui pourrait être non plus l'émanation des représentations nationales mais l'émanation même des peuples européens.

Cette question déborde à l'évidence le cadre énergétique. Mais la réponse qui lui sera donnée retentira nécessairement sur la solidité et l'efficacité du cadre que l'on bâtira en commun, comme elle marquera l'orientation de l'ensemble des travaux et actions communautaires.

C'est dire que selon le contexte politique dans lequel les gouvernements concevront la fusion, la portée de celle-ci pourra être considérable ou au contraire très réduite. De ce choix fondamental, l'ébauche historique qui précède atteste l'importance mais aussi la difficulté. Les forces centripètes qui poussent les six pays à s'unir au plan économique ne semblent pas par elles-mêmes pouvoir assurer le succès de la Communauté en l'absence d'une volonté et d'une structure politique commune. Mais si nécessaire qu'apparaisse cette unité de vues, de nombreux obstacles s'opposent encore à sa réalisation. Elle pré-suppose d'abord un accord des six pays sur un ordre politique et en

définitive un ordre de civilisation qu'ils seraient disposés à défendre en commun. Elle présuppose donc que tous aient le désir de voir s'affirmer pleinement la vocation et l'autonomie de l'Europe communautaire vis-à-vis du monde extérieur et dans tous les domaines. Ce n'est qu'à ce prix notamment que la France semblerait disposée à consentir certaines limitations à ses prérogatives propres. Ce qu'il manque en définitive à la Communauté, pour s'engager de manière irréversible dans la voie de l'unité, c'est un système de référence commun reposant sur un choix de civilisation à partir duquel pourraient être prises les options politiques et économiques fondamentales. Ballottés sur les vagues de la prospérité tantôt le vent en poupe, tantôt le vent en poue, le frêle esquif européen n'a pas encore déterminé s'il devait affronter les risques d'une navigation solitaire à travers des récifs insoupçonnés ou, renonçant à l'indépendance, mettre le cap sur une destination choisie, plus à l'est ou plus à l'ouest. L'évidence est qu'une bonne boussole fait encore défaut pour atteindre la terre ferme sans risquer le naufrage.

II. — Le préalable juridique.

Depuis longtemps les débats et les discussions fleurissent quant à la place du droit communautaire par rapport aux droits nationaux. Ce n'est pas seulement un débat théorique car l'application des normes communautaires pose chaque jour des problèmes concrets.

Les théories les plus ingénieuses ont été élaborées pour situer l'ordre juridique communautaire par rapport aux ordres juridiques nationaux. Le droit communautaire est-il assimilable au droit international classique ? Ou constitue-t-il un ordre singulier qui, par ses caractères propres et ses fondements s'impose aux ordres nationaux dans les limites de son développement ?

On trouvera en annexe V un rappel sommaire des principaux éléments de ce débat. Bornons-nous ici à souligner qu'il est étroitement lié au préalable politique que nous avons évoqué précédemment.

Il va de soi que les débats sur la nature de l'ordre juridique communautaire et ses rapports avec les ordres juridiques nationaux perdraient leur raison d'être si la Communauté actuelle devait un jour se dépasser en une véritable union politique, dotée d'un pouvoir propre, source et fondement d'un véritable ordre juridique communautaire. « Mais l'œuvre accomplie reste imparfaite ou à tout le moins incertaine de son avenir, précisément parce que le droit communautaire dépend plus des gouvernements nationaux que d'une volonté politique vraiment autonome ; il est commun plus

« que fédéral. Son expansion y gagne en volume plus qu'en solidité.
« Il ne serait pas possible, le jour où l'union des Six prendrait une
« forme politique plus caractérisée, de maintenir les frontières du
« droit communautaire aussi incertaines et ce dernier recevrait par
« l'effet d'un seul et même acte à la fois un fondement et des limites
« mieux définis et plus stricts qu'à présent. » (3)

SECTION II

LE CHOIX

L'analyse menée dans les chapitres qui précèdent, touchant les données et les exigences d'une politique communautaire de l'énergie, porte en elle-même un certain nombre de conclusions qui ont été suggérées à diverses reprises au fil de nos développements. Nous situant dans la perspective de la fusion des Communautés et nous en tenant au domaine de l'énergie, il serait vain d'en reprendre toutes les prémisses et toutes les articulations. Il ne peut s'agir dans ce qui suit que de rassembler sommairement comme en un faisceau quelques lignes de pensée, propres à éclairer un choix cohérent dans la matière qui nous occupe.

I. — L'unité de conception et de réglementation.

Tout s'est passé jusqu'alors comme si chaque secteur énergétique poursuivait ses propres finalités, recherchait son propre optimum indépendamment des autres et sans même que l'on se préoccupât de savoir s'il pouvait y correspondre un optimum, au sens large du terme, pour la collectivité. Les arbitrages entre sources d'énergie ont été réglés dans l'ensemble suivant les normes de l'économie de marché ; la moins chère dans l'instant devait donc l'emporter sans que l'on se souciât de savoir si cette victoire résultait de conditions de concurrence équitables et surtout si elle assurait à long terme la sécurité au meilleur coût de l'approvisionnement. Il devait inévitablement s'ensuivre certains dommages pour les sources d'énergie les moins bien armées dans la concurrence et les moins bien organisées dans leurs structures de production et de commercialisation. Tout au plus les gouvernements ou les instances communautaires sont-ils intervenus pour atténuer certaines conséquences économiques, financières et sociales insupportables dans l'instant ?

(3) M. le professeur Paul REUTER, *Organisations européennes*, p. 273.

Peut-être est-il temps de prendre conscience que le marché de l'énergie est un, même si ou plutôt parce qu'il est le lieu de rencontre et d'affrontement de produits distincts et divers (charbon, pétrole, gaz naturel etc.) dont l'évolution des productions et des débouchés est largement interdépendante. Dès lors, si l'on reconnaît, comme y incitent les développements qui précèdent, que la loi aveugle de la concurrence ne saurait, en raison même des caractères spécifiques de ces productions, régler le ballet de leur évolution au mieux des intérêts de la collectivité, l'harmonie de leur développement ne peut résulter que d'une tête et d'une main uniques, quitte à préserver dans leur rencontre le degré de liberté qui laisse sauf l'intérêt bien compris de la collectivité.

C'est dire que le traité unique, résultant de la fusion des Communautés, devrait se saisir du problème de l'énergie ou des énergies comme d'un tout indivisible, au moins en ce qui concerne les dispositions fondamentales à leur appliquer, sous peine de passer une fois encore à côté du véritable problème.

Nous ferons donc l'hypothèse, dans ce qui suit, que le futur traité consacrerait un chapitre unique à l'énergie.

II. — Les données du choix.

Elles ont été cernées et analysées tout au long de nos développements. Aussi les ramasserons-nous seulement en quelques propositions sommaires.

- L'énergie est un produit de première nécessité (1^{re} partie, chapitre I, section I) ;
- son poids relatif dans l'économie est faible (chapitre I, section II) ;
- les besoins prévisibles atteignent une échelle encore jamais connue et sont essentiellement le fait des pays évolués (chapitre II) ;
- les réserves en sont limitées, épuisables, fongibles et très inégalement réparties entre sources et entre pays (chapitre III) ;
- il subsiste encore des incertitudes considérables tant au plan des prix qu'à celui de la sécurité sur les possibilités de l'énergie atomique (chapitre IV) ;
- les caractères communs et propres aux diverses sources d'énergie interdisent que le seul arbitrage du marché aboutisse à une approche de l'optimum et ceci d'autant moins que les conditions de la compétition actuelle sont de surcroît très largement faussées et par trop inégales (chapitre V) ;
- enfin de multiples incertitudes quant à l'abondance et à la disponibilité d'énergie dans l'avenir rendent vaines toute tentative de

prévoir, même en ordre de grandeur, les coûts de développement respectifs des diverses formes d'énergie et précaires sinon risqués les choix accomplis en fonction du rapport de prix actuel.

C'est dans ce contexte que la Communauté Européenne est appelée à choisir entre le risque de dépendance quasi totale à l'importation à échéance de 1980 et l'assurance limitée mais réelle que peut lui procurer la conservation ou l'exploitation sans gaspillage de ses ressources propres, fussent-elles d'un coût plus élevé dans l'instant (chapitre VI).

III. — Les termes du choix.

A. — PRIX DE COMPÉTITIVITÉ ET PRIX DE SÉCURITÉ.

Pour s'en tenir à l'essentiel — on voudra bien se reporter pour l'analyse détaillée des différents critères de choix à la section II du chapitre I de la 2^e partie — le choix, en matière énergétique, ne peut être, compte tenu des contraintes évoquées ci-dessus, qu'entre :

- un prix de compétitivité, le plus bas dans l'instant, sans aucune sécurité pour l'avenir,
- et un prix de sécurité qui assure l'approvisionnement aujourd'hui et demain sans défaillance et au moindre coût.

C'est l'option fondamentale qui n'a jamais été levée et qui pourtant commande toute l'orientation et tout le contenu d'une politique énergétique, qu'il s'agisse de l'arbitrage entre sources d'énergie indigènes et sources d'énergie importées à travers la fixation liée d'objectifs de production et d'importation, qu'il s'agisse des règles d'organisation du marché tant à l'intérieur qu'aux frontières de la Communauté.

Toutefois cette formulation un peu simple pourrait laisser croire abusivement que pour nous les deux branches de l'alternative (sécurité et compétitivité) s'excluent radicalement. En fait, il faut souligner que pour être distincts et largement inconciliables, ces deux objectifs ne paraissent pas totalement incompatibles. La recherche de la sécurité, qui apparaît prioritaire pour des raisons que nous ne rappellerons pas et qui s'expriment avant tout dans un souci de préserver les ressources indigènes, n'exclut pas, bien au contraire, de s'assurer au moindre prix sur les marchés mondiaux les approvisionnements complémentaires en énergie nécessaires à l'équilibre du bilan global. A cet égard, la Communauté en refusant tout choix connaît une situation qui cumule les inconvénients. Le prix du charbon indigène, après subventions, sert encore de prix de référence pour la fixation par des opérateurs étrangers (grandes sociétés inter-

nationales) du prix des énergies importées quel qu'en soit le coût réel. La rente du marché est ainsi offerte aux sociétés pétrolières étrangères sans que pour autant les capacités indigènes de production charbonnière soient sauvegardées. Renchérissement des sources d'approvisionnement importées, en pétrole brut tout au moins, faute de droits de douane aux frontières de la Communauté, renchérissement de l'approvisionnement en carburants grâce au monopole de fait que les pouvoirs publics laissent les sociétés pétrolières largement exploiter sur le marché communautaire, niveau du prix des fuel-oils lourds d'autant plus bas que les deux postes précédents assurent des bénéfices substantiels aux sociétés en question et sous l'effet de cette concurrence parfaitement distordue, disparition progressive des capacités indigènes de production charbonnières, telles sont schématiquement évoquées les caractéristiques de la situation actuelle.

La nécessité et l'urgence du choix étant ainsi mises en lumière, il va de soi qu'il s'agit d'un choix politique qui incombe exclusivement aux Gouvernements ou à l'Exécutif communautaire responsable. Seule une décision de caractère politique, qu'on ne peut désespérer de voir prendre un jour, est susceptible de donner aux dispositions inscrites dans le nouveau traité un contenu et une efficacité réelle. Mais cette décision sera-t-elle prise avant la fusion et inspirera-t-elle les rédacteurs du futur traité unique ? Ou bien la tâche de ceux-ci consistera-t-elle purement et simplement à préparer la décision politique grâce à l'élaboration d'un dispositif qui laisse les choix ouverts tout en les suggérant ? Dans cette seconde hypothèse, où nous nous placerons par souci de réalisme, quel dispositif adopter ?

B. — LE PRÉCÉDENT AGRICOLE.

Le chapitre « Agriculture » du traité de Rome, dans certaines de ses dispositions, nous paraît être un modèle dont pourraient utilement s'inspirer, en ce qui concerne l'énergie, les rédacteurs du traité unique.

Faute d'établir une véritable hiérarchie entre les grands critères de la politique énergétique, ne serait-il pas à tout le moins possible de les énumérer dans un article liminaire en reprenant une formulation voisine de l'article 39-1 du traité de Rome (4). Rien d'essentiel

(4) *Article 39-1* : « 1. La politique agricole commune a pour but :

« a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole « ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;

« b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, « notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent « dans l'agriculture ;

n'y est omis : le nécessaire souci de productivité, le développement rationnel de la production, le plein emploi des facteurs de production, la stabilité des marchés, la sécurité des approvisionnements, les prix raisonnables. Tout au plus pourrait-on y ajouter la progressivité des substitutions entre sources d'énergie, impératif à la fois économique et social et de manière plus générale une disposition qui reprendrait l'esprit de l'article 3 d du traité de la C.E.C.A. : « veiller au maintien
« des conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer
« leur potentiel de production et à promouvoir une politique d'exploit-
« ation rationnelle des ressources naturelles évitant leur épuisement
« inconsideré ».

De même pourrait-on utilement reprendre l'esprit des dispositions de l'article 39-2 du traité de Rome (5) en les transposant et en les adaptant au secteur énergétique, dont il s'agirait de bien faire apparaître la spécificité quitte à leur donner une formulation plus générale d'où il ressortirait clairement que l'énergie est un domaine où l'optimum ne saurait être atteint par les voies pures et simples de la concurrence.

Le futur chapitre « énergie » du traité devrait également faire obligation aux Etats d'établir une organisation du Marché Commun qui soit cohérente avec les objectifs et les traits spécifiques de l'économie énergétique précisés dans l'article liminaire. A cet égard, la référence à l'article 40, notamment 2-3 (6) du traité de Rome pour-

« c) de stabiliser les marchés ;

« d) de garantir la sécurité des approvisionnements ;

« e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. »

(5) *Article 39-2* : « Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

« a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ;

« b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ;

« c) du fait que, dans les Etats membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. »

(6) *Article 40-2-3* : « 2. En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles. Suivant les produits, cette organisation prend l'une des formes ci-après :

« a) des règles communes en matière de concurrence :

« b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché ;

« c) une organisation européenne du marché.

« 3. L'organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 2 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

« Elle doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit

rait aussi être opportune. Les marchés énergétiques ne requièrent-ils pas comme les marchés agricoles une organisation commune qui n'exclut pas toute concurrence à condition qu'elle s'exerce suivant des règles communes et qui pourrait « comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis (dans un article liminaire) « notamment des réglementations des prix, des subventions tant à « la production qu'à la commercialisation des différents produits, des « systèmes de stockage..., des mécanismes communs de stabilisation à « l'importation et à l'exportation et qui exclurait aussi toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté » ? On pourrait également transposer au plan énergétique bien d'autres dispositions du traité de Rome, celles notamment de l'article 42 (aides pour la protection d'exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles) de l'article 43 (bilan des ressources et des besoins) de l'article 44 (système de prix minima à partir de critères communs) etc...

Dans le cadre ainsi défini au plan des principes, il appartiendrait aux Gouvernements de préciser et de mettre en œuvre une politique énergétique commune, comme ils l'ont fait en matière agricole et suivant les mêmes orientations fondamentales.

Ne s'agit-il pas dans les deux cas de protéger une ressource naturelle indigène, que l'on sait indispensable à la vie des populations, de la concurrence de produits importés provenant de marchés internationaux de surplus dont les prix n'ont guère de signification économique ? On rappellera que le dispositif mis en vigueur en matière agricole comporte :

- 1° Un prix d'entrée des produits importés dans la Communauté, dit « prix de seuil », supérieur de 60 % environ pour les céréales au prix cif résultant du cours mondial,
- 2° un « prélèvement » égal à la différence entre prix de seuil et coût cif, qui tombe en quasi totalité dans une caisse communautaire et est affecté à l'amélioration des structures agricoles, au soutien des marchés agricoles communautaires et des exportations,
- 3° des aides aux exportations, appelées « restitutions », égales à la différence entre le prix intérieur et le cours mondial,
- 4° un prix d'intervention sur le marché intérieur, fixé en tenant compte du coût d'exploitations marginales que l'on veut maintenir en activité, des organismes publics devant intervenir pour résorber

« exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

« Une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes. »

les excédents dès que les prix effectivement pratiqués descendent au-dessous des prix d'intervention.

C'est donc un système qui vise à assurer l'unicité des prix sur le marché à un niveau permettant la survie d'exploitations agricoles que, bien que marginales, l'on choisit de maintenir en activité pour des raisons fondamentales de sécurité d'approvisionnement, étant bien entendu qu'une révision en baisse de ces prix est toujours possible d'une année à l'autre pour inciter à la modernisation des structures et limiter le soutien aux entreprises que l'on juge nécessaires à l'équilibre du bilan global.

Il apparaît qu'un système analogue, adapté aux caractères et aux impératifs spécifiques de l'économie de l'énergie, pourrait être parfaitement efficace avec un degré de protection bien moins élevé : l'écart de prix entre la production indigène et l'importation est en effet bien plus réduite en matière d'énergie qu'en matière agricole.

Sans doute objectera-t-on que le marché énergétique est assez profondément distinct du marché agricole. Sans nier les différences qui les séparent on peut, à la suite de M. Walch (7) indiquer que « la production agricole et celle de l'énergie fossile ont en commun « qu'elles sont l'une et l'autre (pour le charbon tout au moins en ce « qui concerne l'énergie) des industries de main-d'œuvre et que les « problèmes qu'elles posent prennent toujours de ce fait un caractère « politique ; qu'elles occupent une main-d'œuvre très spécialisée et « géographiquement localisée au hasard des terres cultivables et des « gisements, main-d'œuvre qu'il est plus malaisé que partout ailleurs « de reconvertir à d'autres activités ; qu'elles fournissent l'une et « l'autre des matières indispensables à la vie des populations de sorte « que les considérations de sécurité d'approvisionnement militent en « faveur d'une production indigène aussi proche que possible des « besoins ; que, dans un cas comme dans l'autre, les conditions naturelles et les prix de revient varient dans une très forte proportion « d'une exploitation à une autre et que le seul jeu de la concurrence « les ferait disparaître les unes après les autres dans une mesure « inadmissible. »

De surcroît, la production d'énergie offre des justifications supplémentaires à l'application du système protectionniste : « les gisements « s'épuisent, par l'exploitation et par les rationalisations dites négatives, tandis qu'un sol de culture bien traité ne s'épuise pas, et « s'améliore même s'il reste en friche pendant quelques années ; si « les assolements peuvent être substitués les uns aux autres d'une « année à l'autre, la production d'énergie fossile, et notamment celle

(7) Conférence non publiée.

« de charbon, bien plus rigide, ne peut être infléchie qu'à long terme ;
« si aucun producteur agricole n'occupe une position "dominante"
« sur le marché agricole, il n'en va pas de même pour l'énergie ; enfin
« si les produits agricoles constituent une part importante du coût de
« la vie, l'énergie calorifique primaire n'en représente qu'à peine
« plus de 3,5 % et les répercussions d'une politique protectionniste
« sur le niveau de vie seraient bien plus faibles dans le domaine de
« l'énergie que dans celui de l'agriculture ».

Après avoir indiqué les principes de politique énergétique et d'organisation du marché que pourraient utilement proposer les rédacteurs du traité unique et qu'auraient à mettre en œuvre les Gouvernements, il nous reste à examiner, au plan des moyens, les instruments que ces mêmes rédacteurs pourraient forger et les possibilités dont disposent encore les pouvoirs publics pour les utiliser concrètement.

IV. — Les moyens du choix.

A. — LA TACHE DES RÉDACTEURS.

L'organisation d'un marché commun de l'énergie implique certains types de réglementation qui dans une large mesure sont dépendants de la politique choisie et tendent à sa réalisation mais qui dans une certaine mesure aussi, s'agissant par exemple des règles de concurrence ou de la politique conjoncturelle, trouvent ou devraient trouver leur raison d'être en eux-mêmes, quelle que soit la politique choisie.

On pourrait également dire que, s'il est vrai qu'au plan théorique la distinction s'impose entre la politique et un certain nombre de règles destinées à sauvegarder un certain ordre sur le marché, on constate en pratique que l'efficacité des règles de ce type, si nécessaires qu'elles apparaissent en elles-mêmes, est assez souvent liée à un choix politique.

Sans doute les règles de police qui préservent l'ordre social, comme les règles d'organisation du marché l'ordre du marché, sont-elles indépendantes de la conjoncture politique ; encore faut-il qu'un pouvoir de police permanent et indépendant existe, quel que soit le régime politique, pour en garantir et en assurer une juste application.

La portée de la responsabilité des rédacteurs du futur traité est ainsi mieux définie. En proposant certaines réglementations impliquées par l'existence même de tout marché commun, ils placent les gouvernements devant un choix :

— ou bien s'y référer pour établir sur le marché le minimum d'ordre qui s'impose au profit de la collectivité,

— ou bien laisser investir la place, dans des conditions de concurrence parfaitement anarchiques, par des opérateurs étrangers qui établiront alors l'ordre qui leur profite au mépris de l'intérêt général. Mais ne serait-ce pas pour les gouvernements renoncer à leurs responsabilités propres et à toute indépendance sur le plan politique ?

C'est dire que les rédacteurs, soumis eux-mêmes à la tutelle des pouvoirs publics, auront une tâche importante mais difficile.

Ceci étant, trois types de réglementation nous paraissent s'imposer et devoir être proposés à l'usage des pouvoirs publics.

1. — Tout d'abord, il est exclu de pouvoir établir un marché commun, une politique commune sans que la possibilité soit offerte par le futur traité d'installer une frontière aux portes de la Communauté qui distingue et protège son marché de celui des pays tiers, bien souvent marché de surplus dont les prix n'ont guère de réalité économique.

Nous avons souligné à cet égard les lacunes du traité de Paris (p. 343 et suivantes) et même du traité de Rome (p. 413 et suivantes) et du traité d'Euratom (p. 461 et suivantes). Aussi nous bornerons-nous à rappeler la nécessité profonde d'une politique commerciale commune pour toutes les sources d'énergie, nécessité que devraient faire apparaître les rédacteurs du futur traité en préservant la possibilité pour les pouvoirs publics de déterminer souverainement la finalité et les modalités de cette politique.

Cette nécessité s'impose pour deux raisons :

- a) d'abord réaliser une véritable union économique (cf. p. 413) et compléter, au sein de l'aire communautaire bientôt sans frontières entre ses membres, la libre circulation des produits indigènes par celle des produits importés. Il importe d'éviter à tout prix que la suppression de toute frontière économique à l'intérieur même du Marché Commun n'entraîne, dans le cas où seraient maintenues des politiques commerciales divergentes, des distorsions insupportables pour tel ou tel pays (comme à titre d'exemple il ne manquerait pas d'arriver si la Grande-Bretagne entraînait dans la Communauté tout en conservant sa politique commerciale propre vis-à-vis des pays tiers) ;
- b) protéger la production indigène et assurer la maîtrise de l'approvisionnement de la Communauté en provenance des pays étrangers et par là même éviter que le marché commun de l'énergie ne devienne la proie d'opérateurs étrangers, préoccupés principalement de leurs intérêts propres.

2. — En second lieu, le Marché commun restera fragile tant qu'il ne sera pas doté d'une réglementation ménageant la possibilité de le mettre à l'abri des effets des fluctuations de la conjoncture. La nécessité en est tout particulièrement impérieuse, s'agissant de garantir le développement de productions d'énergie indigènes particulièrement rigides, telle la production charbonnière, qui par leur nature même sont les victimes désignées des moindres fluctuations conjoncturelles.

A cet égard les insuffisances du traité de la C.E.C.A. ne sont plus à démontrer — on voudra bien se reporter aux développements que nous y avons consacrés (cf. p. 337) —. Quant au traité de Rome, il ne fait état de la politique de conjoncture que dans un court article (103) pour affirmer qu'il s'agit d'une question d'intérêt commun et préconiser, ce qui n'est guère contraignant, une consultation des Etats membres sur les mesures à prendre en fonction des circonstances. Le problème est moins aigu en matière atomique.

Les rédacteurs du futur traité unique ont donc devant eux un champ vierge, qu'il s'agit d'exploiter au mieux des intérêts et des exigences communes. Peut-être pourrait-on s'inspirer des développements que nous avons consacrés à la question (cf. p. 300 à 303). On y prendra à tout le moins la mesure des liens très étroits qui peuvent exister entre une politique commerciale commune et une politique conjoncturelle bien comprise.

3. — Enfin reste le problème posé mais jamais résolu de l'harmonisation des conditions de concurrence. Les sociétés pétrolières communautaires rejoignent les sociétés charbonnières pour réclamer à cor et à cri à la Commission des conditions de concurrence suffisamment égales par rapport aux avantages dont jouissent les grandes sociétés pétrolières, pour qu'elles ne soient pas assurées d'être battues avant même d'avoir engagé le combat.

On voudra bien à cet égard aussi se reporter aux développements qui précèdent (cf. notamment p. 287, p. 354 à 368, p. 378 à 394, p. 419 à 431, p. 453 à 454).

Il va de soi que pour atteindre ce but les dispositions à prendre peuvent être assez diverses et variables d'une source d'énergie à l'autre et selon qu'il s'agit d'énergies indigènes ou d'énergies importées (le mémorandum des sociétés pétrolières communautaires — cf. annexe IV — est à cet égard parfaitement explicite en ce qui concerne le pétrole). L'essentiel est que les rédacteurs du futur traité affirment la nécessité de principe de l'égalité des conditions de concurrence, notamment entre énergies importées et énergies indigènes, quitte à proposer de manière plus précise l'abolition des distorsions les plus flagrantes entre les unes et les autres et d'une forme d'énergie à l'autre grâce à l'extension à toutes les formes d'énergie de certaines

règles de concurrence qui sont apparues ou peuvent apparaître particulièrement adaptées à la nature de l'économie énergétique et au souci d'y réaliser un optimum. Que ces règles soient empruntées ou non aux traités existants est une question secondaire.

Il s'agirait d'abord du principe de non-discrimination et de l'obligation liée de publier des barèmes de prix et de les respecter de manière à assurer, au stade des prix départ, la transparence de l'ensemble du marché de l'énergie.

Il va de soi que cette transparence devrait également être réalisée au stade des prix rendus où s'exerce effectivement la concurrence, et donc s'étendre à tous les prix de transport. C'est, nous l'avons dit, l'une des deux exigences de toute politique cohérente de transport.

Il n'est pas moins nécessaire, étant donné les disparités des structures de négoce, en matière charbonnière tout au moins, tantôt intégré à la production, tantôt indépendant, de parvenir à une certaine homogénéisation des marges du négoce et peut-être un marché transparent, même au plan du négoce, y aiderait-il.

Il faudrait aussi refondre la législation sur les ententes et les concentrations, plus contraignante dans le traité de la C.E.C.A. que dans celui de la C.E.E., et qui dans les deux cadres semble beaucoup moins gênante pour les sociétés internationales que pour les sociétés communautaires. S'il est vrai que l'entente et la concentration portent un risque en elles-mêmes au plan de la concurrence, il est non moins vrai que les sociétés communautaires ont besoin de s'entendre et de se concentrer, si elles veulent avoir quelques chances de rivaliser avec les filiales communautaires des grandes sociétés étrangères dont la lettre même du traité est impuissante à mettre en cause la position manifestement dominante.

Sans doute n'avons-nous pas épuisé ainsi le champ des réglementations à mettre en vigueur. Bien d'autres questions pourraient être évoquées, au plan financier, au plan social, etc. Il nous semble pourtant que la fusion des Communautés pourrait être déjà fructueuse si elle abordait au fond les trois types de réglementation rappelés ci-dessus.

B. — LES POSSIBILITÉS D'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS.

Les gouvernements ne seraient-ils pas gênés pour mettre en œuvre un traité ainsi conçu ? Ou si l'on veut les instruments ainsi forgés par les rédacteurs ne risquent-ils pas d'être illusoires ?

En réalité, aucun moyen législatif ou réglementaire, si parfait soit-il, n'est décisif s'il manque la volonté politique susceptible de lui donner son point d'application concret. On nous pardonnera de répéter que la fusion des Communautés sera sans grand effet si elle n'est pas animée par une volonté politique tendue vers un but bien

défini. Cet objectif, au plan énergétique, se résume en la nécessité d'assurer, dans toute la mesure possible, l'indépendance ou à tout le moins le contrôle de l'approvisionnement. On notera en passant qu'il peut être au service d'une ambition plus vaste, qui serait d'assurer l'indépendance de l'Europe communautaire et de ses choix politiques dans tous les domaines, ce qui bien évidemment n'implique pas un repli sur soi-même mais peut fort bien s'accommoder d'une ouverture plus large, en connaissance de cause cette fois, au monde extérieur.

L'indépendance en matière énergétique, c'est tout à la fois développer ou à tout le moins préserver ce que l'on a en propre (ressources charbonnières, pétrolières, gazières, uranifères) et s'assurer la faculté de contrôler directement ou indirectement les approvisionnements de provenance étrangère que l'on sait nécessaires à l'équilibre du bilan global.

Concrètement, il s'agit donc d'abord, en fonction de besoins déterminables avec une bonne approximation, de fixer les objectifs de production et d'importation à court et moyen terme, quitte à les réviser progressivement en fonction de circonstances nouvelles et imprévisibles. Chaque secteur d'énergie pourrait ainsi être assuré de sa place relative sur le marché et prendre des décisions cohérentes d'investissements comme le réclame, si l'on veut éviter les gaspillages, la spécificité de l'économie énergétique.

Il resterait à trancher le problème du prix étant entendu qu'il serait parfaitement incohérent de laisser en présence sur un même marché des produits de prix trop différents, ce qui reviendrait à pénaliser certains consommateurs au profit des autres, sous réserve d'une politique de répartition peu souhaitable parce que trop contraignante. Dans le cadre de la situation actuelle, deux politiques extrêmes se présentent alors à l'esprit :

- ou bien aligner le prix des énergies importées sur celui de l'énergie indigène que l'on estime nécessaire à la sécurité de l'approvisionnement et utiliser le bénéfice de cet alignement à la rationalisation et au développement des sociétés énergétiques communautaires au sein de la Communauté d'abord et dans les pays étrangers producteurs ensuite. C'est, toutes proportions gardées, la formule adoptée pour l'agriculture ;
- ou bien par souci de compétitivité ramener le prix de l'énergie indigène que l'on veut préserver à celui de l'énergie importée, quitte à subventionner la première, tout le problème étant alors de savoir si la subvention doit être, comme c'est le cas actuellement, à la charge de la collectivité communautaire ou doit, comme le pensent les économistes, majorer d'autant le prix de l'énergie

importée sous quelque forme que ce soit (droits de douane ou taxes intérieures).

A cette lumière on appréciera, au regard de l'optimum, les inconvénients de la politique actuelle, telle que nous l'avons schématisée précédemment (cf. p. 507), qui n'assure ni le meilleur coût de l'approvisionnement en provenance de l'extérieur, en pétrole brut tout au moins, ni la sauvegarde des capacités indigènes de production. On réclame à la collectivité un effort financier pour subventionner les charbons indigènes mais dans une mesure trop faible pour qu'ils soient vraiment compétitifs avec les produits pétroliers et donc qu'ils subsistent en tant que noyau de sécurité. Parallèlement, on offre aux sociétés pétrolières internationales intégrées de se référer au prix du charbon communautaire pour déterminer leur propre stratégie de prix. Faute de droits de douane ou de moyens équivalents, il leur est loisible de fixer le prix cif du pétrole brut au plus haut niveau et de rapatrier les bénéfices en dollars qui en résultent aux Etats-Unis pour les réinvestir dans les régions productrices où elles sont en concurrence directe avec des sociétés pétrolières communautaires moins bien armées. Faute de règles de commercialisation et de prix, il leur est loisible, à partir de ce prix cif du brut, de fixer les prix des fuel-oils à la tête du client et au niveau moyen taxes comprises juste inférieur à celui du charbon qu'elles souhaitent déplacer quitte à assurer leur équilibre financier global par les recettes substantielles que leur procure l'exploitation en toute liberté du monopole de fait des carburants et si c'est insuffisant par les bénéfices sur le pétrole brut. Cette pratique est aussi préjudiciable aux sociétés pétrolières communautaires qui n'ont pas de disponibilités en pétrole brut qu'aux sociétés charbonnières.

En résumé la collectivité communautaire

- fait les frais de subventions inutiles à ses charbonnages ;
- paie excessivement cher son approvisionnement en pétrole brut,
- paie excessivement cher son approvisionnement en carburants, ces deux dernières pratiques au bénéfice presque exclusif des grandes sociétés pétrolières,
- et n'a plus qu'à se réjouir de payer les fuel-oils lourds à un prix très bas qui assure la disparition de ses capacités de production charbonnières.

Peut-être trois mesures simples, dans la ligne des réglementations d'organisation du marché proposées ci-dessus, pourraient-elles retourner cette situation.

On pourrait imaginer d'abord un dispositif aux frontières de la Communauté du type « ATIC » par exemple, qui, frappant d'un pré-

lèvement le pétrole brut, garantirait à la Communauté le coût d'approvisionnement minimum. Il est bien évident en effet que les sociétés pétrolières internationales comme les sociétés étrangères exportant du charbon à destination de la Communauté auraient intérêt à prendre en charge une part de l'effet de ce prélèvement en réduisant d'autant le prix cif du pétrole brut ou du charbon importé pour éviter de compromettre la compétitivité des produits pétroliers et des charbons importés face au charbon communautaire. Dans le même sens, les sociétés pétrolières n'ont en effet pas hésité, au fur et à mesure que les taxes sur le fuel oil lourd augmentaient dans certains pays de la Communauté, à abaisser les prix départ raffinerie hors taxes de ce fuel-oil lourd pour que, majorés des taxes en vigueur, ils se situent au niveau requis par leur volonté de conquérir le marché à un rythme déterminé, c'est-à-dire nettement au-dessous du prix des charbons communautaires.

Le montant de ce prélèvement pourrait être calculé pour que son bénéfice, perçu par la collectivité communautaire, permette l'alignement des prix des énergies indigènes sur ceux des énergies produites à partir de sources importées et contribue ainsi au maintien et même à l'expansion des sociétés charbonnières et pétrolières indigènes au sein de la Communauté d'abord et dans le monde ensuite s'agissant du pétrole.

On pourrait également concevoir que les gouvernements se préoccupassent de modifier la structure actuelle des prix des produits raffinés. On peut se demander en effet si elle constitue bien, pour la collectivité communautaire, le meilleur moyen d'atteindre l'optimum. Pour éclairer ce débat, on voudra bien se reporter aux développements de la p. 128 y compris la note (15). Concrètement, il s'agirait donc de remettre en cause le monopole de fait qu'exploitent les sociétés pétrolières sur le marché des carburants avec l'accord tacite des gouvernements et qui consiste, au niveau des prix départ raffinerie, à prendre aux consommateurs de carburants ce que l'on donne aux utilisateurs industriels de fuel-oils. Obliger les sociétés pétrolières à fixer les prix départ raffinerie au niveau des coûts réels, c'est-à-dire prix cif du brut majoré éventuellement d'un prélèvement aux frontières et des charges de raffinage revenant réellement aux carburants, conduirait à abaisser substantiellement les prix départ raffinerie des carburants et à majorer d'autant ceux des fuel-oils. Le coût pour la collectivité n'en serait pas pour autant augmenté et surtout les sociétés communautaires charbonnières et pétrolières y trouveraient un des moyens de n'être plus les victimes de leurs rivales internationales.

Pour que l'égalité des conditions de concurrence soit pleinement réalisée, il faudrait encore étendre à toutes les formes d'énergie les règles de commercialisation (non discrimination, publicité et respect

des barèmes de prix) assurant une transparence totale de l'ensemble du marché.

L'énergie atomique requiert quant à elle des dispositions particulières, qui se déduisent des considérations que nous avons développées dans la section III du chapitre II de la 2^e partie (cf. p. 448 à 465). On voudra bien s'y reporter.

Peut-être objectera-t-on que les gouvernements de la Communauté, qui ont pris certains engagements au plan international dans le cadre du G.A.T.T. et notamment dans celui du Kennedy Round, ne sont pas libres de leurs mouvements en ce qui concerne les mesures suggérées ci-dessus. Il apparaît nettement que cette objection n'aurait de valeur que pour l'établissement d'un droit de douane aux frontières. Rien en effet ne leur interdit d'imposer aux sociétés d'énergie qui exercent leur activité dans la Communauté les règles de prix et de commercialisation évoquées précédemment.

Il est bien vrai que, s'agissant du charbon, les gouvernements ont résolu, aux termes de la négociation Kennedy, de consolider ou de ramener à zéro leurs droits de douane.

Il est vrai aussi que le tarif extérieur commun fixe à zéro le droit relatif aux huiles brutes de pétrole ou de schistes (cf. p. 414) et à 1,25 % celui relatif au gaz naturel, le droit appliqué en fait étant zéro (cf. p. 416).

Pour autant les gouvernements n'ont pas les mains liées.

S'agirait-il d'établir un droit de douane, nous avons montré p. 348, 349 et 350 qu'en ce qui concerne le charbon, la référence à certaines dispositions du G.A.T.T. (articles VI § 1, XX § g, XIX § 1 a) suffirait à le justifier. Ces dispositions apparaîtraient-elles insuffisantes pour justifier la même mesure s'agissant du pétrole, il serait encore loisible aux gouvernements d'invoquer l'article XVII du G.A.T.T. sur les entreprises commerciales d'Etat pour fonder, à l'échelle communautaire, un système s'inspirant de l'A.T.I.C.. Ils pourraient aussi, à l'instar du gouvernement des Etats-Unis, invoquer l'article XXI (exceptions concernant la sécurité) pour justifier toute mesure aux frontières (droits de douane et contingentements).

C'est dire que les gouvernements ne seront nullement démunis pour intervenir le jour où ils en manifesteront la volonté.

Conclusion

DEUX EXIGENCES FONDAMENTALES

Peut-être un jour l'homme prendra-t-il conscience que la création est une, que la pensée est une, que la vie est une, et qu'on ne peut, sans risques, séparer artificiellement ce qui est un dans la réalité. Distinguerait-on avec Pascal les trois ordres de la sensualité, de l'intelligence et du mysticisme, l'un qui pousse à profiter, l'autre à connaître et le dernier enfin à aimer, il faudrait admettre que celui-ci est au sommet, qu'il donne aux autres leur mesure sous peine de revenir à de nouvelles formes de barbarie, suscitées par le déchaînement des instincts ou la curiosité sans amour.

A tort peut-être, il nous paraît que le sociologue, l'économiste et l'homme politique ne pourront se passer longtemps d'une vision éthique, qui seule donne à l'œuvre humaine sa véritable dimension. Et cette éthique, en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles énergétiques notamment, nous semble comporter deux exigences fondamentales.

Les richesses de la création sont limitées au regard de besoins en rapide développement. Le respect de cette richesse donnée, si diverse soit-elle, s'impose plus que jamais si l'on veut assurer la poursuite de l'aventure humaine.

L'autre exigence, qui ressortit au respect de l'homme, réside dans la nécessité de choisir le mode d'exploitation et le rythme de croissance qui assurent progressivement une répartition équitable de cette richesse à l'échelle de chaque pays d'abord mais aussi à l'échelle de la planète. Il s'agit en un mot de choisir la voie qui permettra de réduire les écarts de niveaux de vie plutôt que de les élargir jusqu'au point de non-retour où le conflit deviendrait inévitable.

La subordination aveugle à la concurrence ne fait-elle pas échec à ces deux nécessités ?

Ne voit-on pas chaque jour disparaître dans les pays dits évolués d'énormes richesses, considérées comme non rentables, au profit d'autres, ravies le plus souvent à bas prix — encore un effet de la concurrence sur les marchés internationaux de surplus — à ceux trop démunis encore pour les mettre en valeur et les utiliser. A cet égard, l'exemple de l'Europe occidentale est particulièrement saisissant, qui pour être concurrentielle et répondre au défi de la croissance que lui imposent les Etats-Unis, s'ampute chaque jour d'une part non négligeable de ses ressources énergétiques déjà limitées, créant peut-être ainsi chez elle, pour l'avenir, les conditions de la pénurie. Faudrait-il pour rattraper les Etats-Unis, ce que l'on considère généralement comme la condition d'un affranchissement à leur égard, tomber dans une dépendance nouvelle et non moins contraignante sur le plan des approvisionnements en énergie ?

Dans le même temps, l'épuisement accéléré des richesses des pays sous-évolus, sans plus de considération pour leurs intérêts propres à court et à long terme, ne compromet-il pas une des conditions essentielles de leur développement futur ?

Il s'agit, au total, d'un choix de civilisation. Si l'Europe a une vocation propre, et peut-être serait-ce la seule raison valable de son unification, n'est-ce pas de rappeler aux puissants de ce monde ces exigences fondamentales dans la ligne des valeurs qu'elle défend depuis bientôt 3.000 ans ?

Vu,

Le Président de la thèse :
P. REUTER.

Vu,

*Le Doyen de la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques
de Paris :*
G. VEDEL.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
J. ROCHE.

Liste des Annexes

I. — L'accident de la centrale nucléaire Enrico Fermi, extrait de la revue « Scientist and Citizen » de juin-juillet 1967	523
II. — Aral, zèbre ou cheval rouge, extrait de « Der Spiegel », n° 5 du 27 janvier 1965	527
III. — Quelques aspects de la politique énergétique des Etats-Unis, extrait de « L'Observateur de l'O.C.D.E. », n° 28 de juin 1967	531
IV. — Mesures tendant à établir en faveur des entreprises pétrolières communautaires des conditions équitables d'activité. — Note de sociétés pétrolières communautaires à la Commission de Bruxelles en date du 15 février 1967	540
V. — La primauté du droit communautaire	545

Annexe I

L'ACCIDENT DE LA CENTRALE NUCLEAIRE ENRICO FERMI

Résumé d'un article tiré de la revue « Scientist and Citizen » de juin-juillet 1967.

Dans la centrale Enrico Fermi, où se trouve l'un des deux réacteurs américains du type « réacteur surgénérateur rapide refroidi au sodium » et qui a été construite en dépit d'une forte opposition, s'est produit, le 5 octobre 1966, un grave accident. Mais on ne saura pas avant l'automne quelles en ont été exactement les causes et dans quelle mesure la ville de Détroit, située non loin de là, a échappé à une pollution par la radioactivité, car ce n'est qu'à cette époque que l'on pourra retirer la partie endommagée du cœur du réacteur, ce cœur n'étant pas directement accessible et l'accident ayant, d'autre part, endommagé les dispositifs automatiques.

L'ACCIDENT

a) *Ce qui s'est produit.*

Le cœur du réacteur avait peu à peu été porté à une température de plus de 550° et sa puissance à 34.000 kW, (sa capacité maximum étant de 200.000 kW), lorsqu'un opérateur releva une irrégularité de fonctionnement sur l'un des instruments destinés à mesurer le changement dans la production de neutrons dans le cœur du réacteur. L'irrégularité s'accrut et, se tournant vers le panneau de contrôle, l'opérateur s'aperçut que la température prise en différents endroits du cœur, semblait plus élevée que la normale. A ce moment-là, les signaux d'alarme destinés à déceler la présence d'une forte radioactivité retentirent dans le corps du réacteur et en d'autres endroits de la centrale. Immédiatement, les dispositifs automatiques fermèrent toutes les issues des installations où l'alarme avait retenti : aucun membre du personnel ne se trouvait alors dans cette partie des bâtiments.

L'accroissement de puissance fut immédiatement stoppé ainsi que la réaction en chaîne grâce à l'insertion de tiges de sûreté qui absorbèrent les neutrons.

Seuls signes visibles de la défaillance :

— La position des aiguilles sur les appareils de mesure dans la salle du contrôle ;

- l'alarme signalant la présence anormale de radiations ;
- le haut niveau de radiation dans les bâtiments de l'installation (sans que l'on en connaisse l'origine) ;
- plus tard, on s'aperçut que de petites quantités de gaz radioactifs étaient passées dans l'atmosphère à l'extérieur des bâtiments.

b) *Ce que l'on a pu mettre en évidence : la fusion d'une partie du combustible du réacteur.*

Les longues tiges minces ou aiguilles de combustible dans le cœur du réacteur Fermi contenaient environ 500 kg d'uranium 235, soit une quantité suffisante pour fabriquer 40 bombes de la taille de celle d'Hiroshima. Ces tiges sont groupées par 140 en assemblages rectangulaires sur un espace de quelques pieds. Le réfrigérant au sodium doit s'écouler à travers les intervalles très étroits ménagés entre les tiges de combustible.

1° *Ce qui s'est probablement produit.*

Dans l'après-midi du 5, des particules solides semblent s'être amassées à l'entrée d'un des assemblages ou dans les intervalles étroits entre les tiges. L'écoulement du réfrigérant a donc été interrompu et n'a pas pu atteindre une partie du combustible dont la température s'est alors très rapidement élevée. Vraisemblablement, en l'espace de quelques minutes, tout le combustible d'un des assemblages a fondu et l'enveloppe métallique s'est gondolée, laissant passer dans le réfrigérant le combustible, les produits accumulés de la fission et les déchets de la réaction en chaîne extrêmement radioactifs. Le gondolement des pièces de l'assemblage détourna probablement certains éléments de leur trajet normal, ce qui constitua autant d'obstacles supplémentaires au passage du réfrigérant et entraîna une nouvelle élévation de la température. D'autres assemblages ont peut-être été détériorés avant que l'alarme ne soit donnée.

— *Les causes* : le blocage du réfrigérant a peut-être été provoqué tout simplement par une impureté ou une particule étrangère au liquide réfrigérant ou encore par la corrosion des éléments combustibles ou toute autre défaillance mécanique.

2° *Les conséquences éventuelles.*

Ce que M. W. McCarthy Jr., Adjoint au Directeur Général de la « Power Reactor Development Corporation » a appelé « une éventualité terrifiante » : un second accident était possible ; il aurait été alors bien plus grave. Au cours de la réunion qui s'est tenue à la centrale immédiatement après l'accident, la possibilité d'une fusion d'une grande quantité de combustible qui se serait recongelé ensuite au moment de l'arrêt du réacteur, a été envisagée. Or, on sait que lorsqu'une masse critique d'uranium 235 est rassemblée en un endroit, elle est le siège d'une réaction en chaîne spontanée. Les experts craignaient alors qu'une quantité suffisante d'uranium se soit recongelée de sorte que n'importe quelle perturbation subie par le cœur (par exemple en tentant de retirer des éléments du combustible endommagé), l'amènerait par choc au niveau de la masse critique sur laquelle les tiges de sécurité ne pourraient alors plus agir, ayant déjà atteint leur niveau maximum d'absorption.

Le résultat serait donc une explosion pas aussi violente, loin de là, que celle d'une bombe A, mais peut-être suffisamment puissante pour fracturer l'épaisse enveloppe de protection en acier et en béton du réac-

teur. Dès lors, de grandes quantités de gaz radioactifs contenues dans le cœur, seraient libérées et passeraient dans l'atmosphère où elles seraient dispersées par les vents. Il est inutile d'insister sur l'aspect terrifiant de cette éventualité étant donné les taux de radioactivité qui entraient ici en jeu et la proximité de la ville de Détroit.

C'est pourquoi on renonça pendant un mois à toute tentative d'inspection du cœur du réacteur de crainte de provoquer un deuxième accident bien plus terrible. Ce n'est que lorsqu'on put être certain que rien ne se passerait, que l'on tenta de retirer les premiers éléments de combustible endommagé et, au grand soulagement de tous, rien ne se produisit.

c) Les pertes humaines et matérielles provoquées par un tel accident.

cf. Rapport en date de mars 1957, préparé pour l'A.E.C. par le Laboratoire National de Brookhaven, intitulé « Possibilités théoriques et conséquences éventuelles d'un accident important dans une centrale nucléaire ».

Ce rapport envisage plusieurs types d'accident, le plus grave étant un accident du type de celui qui aurait pu se produire à la centrale E. Fermi après le 5 octobre, c'est-à-dire la rupture de l'enveloppe protectrice du réacteur et le rejet dans l'atmosphère de gaz radioactifs.

Le rapport considère un réacteur de 500.000 kW (Fermi: 430.000 au maximum) situé près d'un cours d'eau à environ 30 miles (soit 50 km environ) d'une grande ville. (Cas du réacteur Fermi).

- 1° cela pourrait aller d'un minimum (aucune victime) à un maximum de 3.400 tués et d'environ 43.000 blessés ;
- 2° dégâts matériels : d'environ \$ 500.000 à \$ 7 milliards, ce dernier chiffre se basant sur une contamination éventuelle du sol ;
- 3° les gens pourraient être tués dans un rayon maximum de 24 km autour du réacteur et blessés jusqu'à environ 72 km. La contamination du sol pourrait se produire sur des distances bien plus considérables.

Toutefois, dans la plupart des accidents théoriquement envisagés, le montant total des dégâts ne dépasserait pas quelque centaines de millions de dollars.

Cette étude date d'il y a dix ans, mais ses conclusions sont en gros encore valables ; il faut toutefois tenir compte de l'augmentation de la puissance des réacteurs. Les experts insistent sur le fait que l'éventualité d'un tel accident est très faible, mais cela ne veut pas dire qu'il ne se produira pas et l'accident de Fermi a été à deux doigts de donner raison aux prédictions les plus pessimistes des auteurs de l'étude.

d) Pourquoi l'accident n'a-t-il pas été plus grave ?

Parce que le réacteur ne fonctionnait alors qu'au 1/5 de sa puissance. Initialement, on avait prévu en effet une capacité de 430.000 kW, mais la licence accordée par l'A.E.C. n'autorisait qu'une capacité de 200.000 kW ; or, au moment de l'accident, le réacteur atteignait 34.000 kW. L'accident aurait pu avoir des conséquences soit plus graves, soit moins graves si le blocage du réfrigérant s'était produit au maximum de la puissance ; il aurait été certainement plus grave si l'opérateur qui se trouvait alors dans la salle de contrôle, n'avait pas remarqué au bon moment ce que l'opérateur du réacteur n'avait, lui, pas vu, c'est-à-dire que le niveau

d'absorption des tiges de contrôle était trop élevé. La seule chose que l'on peut dire sans crainte de se tromper, est que l'accident était imprévisible et qu'il aurait pu être plus grave.

Dans un autre rapport intitulé « Hazards Summary Reports », réalisé à la demande de l'A.E.C. par la « Power Reactor Development C° », société qui a construit et est responsable de la marche du réacteur Fermi, les experts envisageaient l'accident le plus probable comme étant la fusion d'une partie du combustible, ce qui s'est passé le 5 octobre, à la suite duquel le réacteur « se fermerait automatiquement par suite de la perte de réactivité due à la fusion du combustible ». Or là, ce n'est pas ce qui s'est produit le 5 octobre, puisqu'on a dû fermer le réacteur manuellement. Et, en outre, contrairement à ce que ce rapport prévoyait, une fraction minime de la radioactivité dégagée a franchi l'enveloppe de protection. Le rapport insistait en effet sur le fait qu'il n'y aurait pas d'effet extérieur.

Bref, l'accident qui s'est produit a été un peu plus sérieux que l'accident dit « le plus probable » envisagé par le rapport.

Annexe II

EXTRAIT « DER SPIEGEL »

N° 5 du 27 janvier 1965

(Traduction)

ARAL

Zèbre ou Cheval Rouge.

Depuis des dizaines d'années, le plus gros Konzern de l'énergie d'Allemagne Occidentale, la Gelsenkirchener Bergwerks-AG (G.B.A.G.) à Essen, subit les conséquences d'un accord que le Konzern qualifie lui-même de « risque mortel ». En effet, cet accord amène le Konzern à acheter ses huiles de pétrole brut 15 DM allemands par tonne plus cher que ses concurrents.

La Gelsenkirchener Bergwerks AG est une puissante entreprise au capital social de 485 millions de DM, chiffre d'affaires annuel 3,5 milliards DM, 57.000 employés.

Elle se trouve actuellement victime d'un accord conclu il y a 14 ans avec le trust Socony Mobil Oil Company ; ce dernier au capital d'environ 3 milliards de DM, chiffre d'affaires annuel 17,4 milliards de DM, 80.000 employés. La G.B.A.G. avait conclu cet accord à l'époque dans l'enthousiasme.

A la fin de la guerre, la raffinerie de pétrole de la G.B.A.G., la Gelsenberg-Benzin-A.G., à Helsenkirchen-Horst, était un amas de ruines, sur laquelle les vainqueurs avaient mis l'embargo à titre de butin de guerre. En sa qualité « d'industrie interdite » la Gelsenberg qui, pendant la guerre avait extrait des carburants par l'hydrogénation du charbon ne pouvait guère espérer l'autorisation de reprendre sa production avant longtemps.

C'est à cette époque amère que des représentants inattendus de la Socony Mobil Oil C° — le troisième trust mondial pétrolier après l'Esso et la Shell — s'approchèrent du Directeur Général de la Gelsenberg, Herbert Kauert. Ils lui offrirent d'obtenir des alliés l'arrêt du démontage du matériel et l'autorisation de reprendre la production. Pour leurs bons offices, les Américains demandaient que pour 30 ans la G.B.A.G. s'engage à :

— acheter la totalité de l'huile brute nécessaire à sa raffinerie à la Socony,

- payer cette huile aux « prix indiqués » (1). Ces « prix indiqués » figurent dans une liste de prix des firmes pétrolières ; ils servent par exemple au calcul des « royalties » versées aux Pays pétroliers arabes, ainsi qu'à leurs dirigeants,
- verser la moitié du bénéfice de sa raffinerie à la filiale allemande de la Socony, la Mobil Oil AG à Hambourg.

L'obligation du « prix indiqué » paraissait à l'époque sans conséquences. Les « prix indiqués » étaient en effet à l'époque sensiblement les mêmes que les prix appliqués sur le marché mondial ; car à l'époque la concurrence libre du prix de pétrole était exclue.

M. Kauert, chef de Gelsenberg, qui avait signé l'accord avec la Socony, le 8 janvier 1951, est parti en retraite en 1960. Le nouveau Directeur Général, Otto Springorum (mort en 1955) était d'accord ; et bientôt, de la vieille raffinerie de charbon de Gelsenberg coula un flot sans cesse plus grand d'essence tiré de l'huile brute de la Socony.

L'ARAL A.G. à Bochum recevait l'essence raffinée, qu'elle vendait avec l'essence des autres raffineries d'Allemagne Occidentale qui ne disposaient pas de leur propre réseau de pompes de distribution (2). Les autres fournisseurs de l'ARAL étaient, après la G.B.A.G. Gelsenberg, la Société minière Hibernia A.G. et la Wintershall A.G. avec chacun sa propre raffinerie ainsi que la filiale de la Socony Mobil Oil allemande qui avait bâti une raffinerie à Brême et qui dispose seulement d'une seule pompe. En l'été 1963 les fournisseurs de l'ARAL partagèrent leurs parts dans l'ARAL A.G. proportionnellement à leurs fournitures d'essence. Ce partage donnait à la filiale Gelsenberg de la G.B.A.G., qui était le fournisseur le plus important, la part du lion de 47 % dans le capital d'action d'ARAL. Venaient ensuite : Hibernia 25 %, Wintershall 12 % et Mobil Oil A.G. 11 %.

Le Directeur Général de la G.B.A.G., Hans Dütting, successeur en 1955 de Otto Springorum à Essen, étendit bientôt dans d'autres domaines la coopération avec le Directeur Général de la Mobil Oil A.G., Jean Henri Matthissen. Ils construisirent à parts égales une raffinerie à Neustadt sur le Danube, exploitèrent en commun un armement, une société de commerce et de transport, ainsi qu'une entreprise d'huile de chauffage.

L'impression générale était que le trust d'Essen était dans le sillage de la toute puissante Socony Oil. Les dirigeants de la Ruhr taquinaient M. Dütting en lui demandant si sa G.B.A.G. était encore un zèbre ou déjà un cheval rouge. Par zèbre ils entendaient une société qui travaillait dans le charbon et le pétrole. « Le cheval rouge » est l'emblème de la Socony.

Le Directeur Général de la G.B.A.G., Jean Dütting, commençait à craindre qu'avec les années sa société n'étouffe sous l'étreinte de sa grande amie, la Socony. Il fit discrètement contrôler la liste de ses actionnaires afin de savoir si la Socony n'avait peut-être pas déjà acheté la G.B.A.G.

Depuis un certain temps Dütting cherchait désespérément à libérer la G.B.A.G. du contrat conclu au temps de la misère avec la Socony Oil

(1) Ou prix affichés.

(2) L'ARAL AG avec 6.400 pompes de distribution est de beaucoup la plus grande société pétrolière de l'Allemagne Occidentale. Vient ensuite la Shell allemande AG avec 5.250 pompes, Esso AG avec 5.220 pompes, Erdöl allemande AG (D.E.A.) avec 4.660 et B.P. (Benzin und Petroleum AG) avec 4.000 pompes.

pour la livraison du pétrole brut et qui planait maintenant comme un « nuage empoisonné » sur l'entreprise.

Lors de la conclusion du contrat en 1951, les « prix affichés » et les prix du marché mondial étaient les mêmes. Mais depuis 1958 les cotations du marché mondial avaient rapidement baissé ; le pétrole brut du Golfe Persique valait maintenant de 45 à 48 DM la tonne, alors que Dütting devait le payer 58 DM.

Mais son partenaire de la Socony s'en tenait fermement à la lettre du contrat de 1951. Comme la G.B.A.G., raffinerie de Gelsenberg, achetait chaque année 6 Mt d'huile à la Socony, elle décaissait donc chaque année au moins 60 millions DM de plus que si elle les avait achetés au marché libre.

Les chefs du 2, rue Rosa, à Essen, se disaient que si le contrat demeurerait sans changement pour toute la durée prévue jusqu'en 1981, la G.B.A.G. perdrait plus d'un milliard de DM au total. Ses directeurs avaient bien considéré le document comme une « question de vie ou de mort » !

Dès 1958, la G.B.A.G. avait demandé à la Socony Oil une modification du contrat ; mais les Américains acceptèrent seulement que le Konzern allemand couvre la moitié de ses besoins en huile brute « par ses propres sources ». La G.B.A.G. n'avait aucune source propre de pétrole. Aussi les Américains accordèrent-ils à leur partenaire de l'Allemagne Occidentale une part de 25 % dans leur concession de pétrole en Libye.

Cette gentillesse fut finalement fort coûteuse pour la G.B.A.G. Elle dut en effet participer aux investissements dans cette concession pour 160 millions DM. C'est l'année dernière seulement que le Konzern d'Essen tira 550.000 tonnes d'huile brute de sa participation libyenne ; environ un dixième de ses besoins annuels seulement.

En 1962, les dirigeants de l'énergie allemande en difficulté virent apparaître un allié imprévu : le bureau allemand des cartels. Ce bureau avait pris en main le contrat de livraison et avait mandé devant lui les deux partenaires. Dütting confia ses intérêts à l'avocat de l'industrie de Bochum et dirigeant du C.D.U., Joseph Hermann Dufhues, qui jugea le contrat de livraison de la Socony « léonin ». Le bureau des cartels de Berlin qualifia ce même contrat d'irrégulier parce qu'il obligeait la G.B.A.G. à acheter la totalité de son huile à la Socony, ce qui constituait manifestement une « atteinte à la concurrence ». M. Dufhues supposait en outre qu'un procès anti-trust serait particulièrement désagréable à la Socony, parce que la législation anti-trust américaine est encore plus rigoureuse que les lois allemandes. La crainte d'être également inquiétée dans son propre pays devait rendre la Socony mieux disposée à la révision de l'accord.

Hermann Josef Abs, Directeur Général de la Deutsche Bank et membre du conseil de surveillance de la G.B.A.G., mit en garde contre l'espoir d'amener la Socony à modifier le contrat par une intervention du bureau de cartel. Abs tirait sa réserve de l'expérience qu'il avait acquise à Bonn : « Si le bureau des cartels annulait le contrat, 24 heures plus tard, le Président du Conseil de la Socony, Nickerson, serait chez le Président des États-Unis Johnson. 24 heures plus tard l'Ambassadeur des États-Unis à Bonn, Mc Ghee, serait chez Erhard et 24 minutes plus tard Erhard « serait par terre ».

Finalement Abs prit l'affaire en main. Il rendit visite à New-York au rude chef de la Socony : Albert L. Nickerson, et il le rencontra une autre fois à Genève le 13 mai 1964. Abs demandait pour la G.B.A.G. une baisse

du prix de l'huile brute. Nickerson fixa son prix. Ses exigences étaient si dures que les dirigeants d'Essen résolurent de n'en pas dire un mot.

Pour se dégager de l'accord la Gelsenkirchener Bergwerks A.G. devait :

- céder à la Mobil Oil, gratuitement, 18 % de sa participation de 47 % à l'ARAL A.G., participation qui serait donc tombée à 29 %,
- vendre à la Mobil Oil la moitié de la raffinerie de la G.B.A.G. Gelsenberg, la plus grosse raffinerie de toute la République Fédérale, d'une valeur totale de 500 millions de DM.

Comme adoucissement la Socony offrait à la G.B.A.G. la moitié de la raffinerie de la Mobil Oil A.G. à Brême d'une valeur totale de 175 millions de DM.

Ces transactions auraient définitivement lié la Gelsenkirchener Bergwerks A.G. à la Socony Mobil Oil C°. Toutes les installations pétrolières auraient été exploitées en commun et le chef de la G.B.A.G., Dütting, n'aurait plus pu faire un pas sans avoir eu d'abord la permission des Etats-Unis.

Abs pensait malgré tout que ces arrangements seraient moins coûteux que les ruineux achats d'huile jusqu'en 1981. Il se mit d'accord avec Nickerson de la Socony que la G.B.A.G. souscrirait au désir des Américains avant la fin de l'année 1965.

Ce qui était plus facile à dire qu'à exécuter.

En effet, la G.B.A.G., en vertu de ses statuts, ne pouvait céder son paquet d'actions d'ARAL à la Mobil Oil sans consulter auparavant les autres actionnaires d'ARAL : Hibernia et Wintershall.

Or, Wintershall, pas plus que la Société minière, propriétaire de l'Etat, Hibernia n'envisageait de faire de la Mobil Oil américaine le plus gros actionnaire de l'ARAL. Ils craignaient les moyens financiers du tout puissant trust Socony ; par des augmentations de capital de l'ARAL ce dernier aurait pu dégrader la situation des autres actionnaires jusqu'à disposer de 9.400 pompes de distribution de la société.

En réalité la G.B.A.G. de Dütting est dans l'impasse. Si le Konzern continue à payer chaque année 60 millions de DM de trop, par le jeu des « prix indiqués », pour le pétrole brut de la Socony, son exploitation à très bref délai ne sera plus concurrentielle.

Si Dütting accepte les conditions de la Socony son Konzern perd son influence majeure dans la société de distribution ARAL.

Annexe III

QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE DES ETATS-UNIS

Au cours des quelques années qui viennent, les Gouvernements, membres de l'O.C.D.E. auront à prendre d'importantes décisions de principe à mesure que de nouvelles formes d'énergie atteindront le stade de la commercialisation, que de nouvelles sources d'énergie deviendront disponibles et que s'aggravera le problème de la pollution. Le Comité de l'Energie de l'O.C.D.E. examine en ce moment les politiques et les problèmes actuels des pays membres dans ce domaine, ainsi que leur évolution probable. L'article suivant est fondé sur un exposé de la politique énergétique des Etats-Unis présenté par J. Cordell Moore, qui occupe aux Etats-Unis le poste de secrétaire adjoint à l'Intérieur, et sur les observations d'ordre général formulées par les représentants des deux pays — l'Allemagne et l'Italie — que le Comité avait, lors de sa réunion du mois de janvier, chargé de préparer la discussion qui sera consacrée à la politique énergétique des Etats-Unis.

Bien qu'aux Etats-Unis la production et la distribution de l'énergie soient dans une large mesure aux mains d'entreprises privées, le Gouvernement américain joue différents rôles dans le domaine énergétique. Non seulement le Gouvernement fédéral possède les terrains d'où proviennent environ 10 % de l'ensemble des approvisionnements intérieurs en pétrole et en gaz naturel, mais il est aussi un producteur d'énergie (3 % des besoins énergétiques totaux), principalement dans le secteur de l'énergie hydro-électrique ; il contribue au financement de l'électrification rurale, au moyen de prêts à faible taux d'intérêt ; enfin il constitue le principal consommateur d'énergie du pays. En outre le Gouvernement influence la production de l'énergie et ses prix de revient et de vente par de nombreuses dispositions telles que dégrèvements fiscaux, réglementation des tarifs applicables aux fournitures de gaz naturel et d'énergie électrique entre Etats, contrôle des importations pétrolières et programmes de recherche et de développement. Enfin la politique énergétique est considérée comme un élément important de l'action gouvernementale en matière de sécurité nationale, de financement des dépenses budgétaires, d'équilibre de la balance extérieure et, dans une mesure croissante, de

lutte contre la pollution atmosphérique, hydrologique et thermique qui pose un problème de plus en plus inquiétant.

Comme l'a indiqué J. Cordell Moore, Secrétaire adjoint à l'Intérieur, les principaux objectifs de la politique énergétique des Etats-Unis peuvent être résumés de la manière suivante: « Nous voulons disposer
« d'approvisionnements suffisants en énergie à bon marché, diversifiés
« dans leur nature et leur origine géographique, mais puisés dans une
« large mesure dans les ressources nationales; d'autre part, la produc-
« tion et la consommation d'énergie ne doivent pas causer des domma-
« ges permanents à la santé publique ou au milieu naturel. Pour atteindre
« ces objectifs, nous nous efforçons de stimuler l'initiative du secteur
« privé, d'encourager et de maintenir la concurrence entre les diverses
« régions, entre les sources d'énergie et entre les organismes et entre-
« prises intéressés, de normaliser la qualité et de réglementer les tarifs
« des services fournis par les entreprises publiques et les entreprises
« analogues auxquelles il est pratiquement impossible de faire subir
« les effets de la concurrence, d'exploiter judicieusement les ressources
« du secteur public et de collaborer avec les Etats en vue d'éviter le gas-
« pillage et de réduire les coûts de production, de contribuer au progrès
« technique grâce aux travaux de recherche et de développement, en
« évitant autant que possible les mesures de protection et les impôts
« indirects spéciaux qui auraient pour effet d'accroître les coûts. »

Les mesures prises pour atteindre ces objectifs émanent de nombreux organismes, car dans le domaine énergétique les tâches du Gouvernement sont réparties entre quelque 85 bureaux ministériels (1) et 10 organismes semi-publics spécialisés (offices, commissions et agences). Les Etats exercent également certains pouvoirs dans ce domaine, par exemple en réglementant les tarifs, en contrôlant l'espacement des puits de pétrole, en « contingentant » la production pétrolière, c'est-à-dire en limitant cette production aux besoins du marché. En outre, les Etats et les collectivités locales produisent et distribuent de l'énergie électrique.

A l'échelon fédéral, la production intérieure est encouragée par diverses méthodes. Au regard de l'impôt sur le revenu, les frais de prospection pétrolière sont considérés non comme des investissements mais comme des dépenses courantes et peuvent en conséquence être amortis en un an; il en va de même pour les frais de forage et de développement. De plus, afin d'encourager la découverte et la mise en valeur de nouvelles réserves, le Gouvernement accorde au titre de l'épuisement des gisements des abattements fiscaux d'un montant équivalent à 27,5 % des recettes brutes pour le pétrole et le gaz et à 23 % de ces recettes pour les matières fissiles (à concurrence d'un maximum de 50 % des recettes nettes).

La politique suivie par le Gouvernement pour encourager le développement de l'énergie nucléaire a principalement revêtu la forme de programmes de recherche et de développement. C'est principalement grâce à l'aide financière du Gouvernement qu'a été mis au point le réacteur à eau légère utilisé actuellement dans les centrales nucléaires commerciales;

(1) Parmi ces bureaux, quinze relèvent du Département de l'Intérieur, qui est l'organisme dont les fonctions se rapprochent le plus de celles des offices ou ministères de l'Energie que l'on trouve dans d'autres pays. Sa compétence s'étend à des domaines aussi variés que l'évaluation des ressources, le contrôle des importations de pétrole et la lutte contre la pollution de l'eau.

désormais, l'action des autorités fédérales en matière de recherche et de développement porte principalement sur les réacteurs surgénérateurs et les techniques avancées de conversion de l'énergie telles que les techniques magnéto-hydrodynamiques et thermo-ioniques, et les piles à combustibles. Le Gouvernement consacre directement quelque 350 millions de dollars par an aux dépenses de recherche et de développement en matière d'énergie principalement dans le domaine nucléaire, bien qu'une cinquantaine de millions de dollars soient affectés aux recherches concernant le charbon et les autres combustibles traditionnels. En outre le Gouvernement fédéral participe financièrement au système d'assurance couvrant la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire. La première tranche de 74 millions de dollars de dommages contre lesquels toute installation nucléaire est tenue de s'assurer est couverte par des compagnies d'assurance privées, mais une tranche supplémentaire, à concurrence d'au moins 560 millions de dollars, est couverte par le Gouvernement fédéral.

D'autre part, pour encourager la production nationale, le Gouvernement pratique, depuis 1959, une politique de limitation des importations de pétrole, dont la portée a été étendue au pétrole transporté par voie de terre à partir du pays d'origine. Dans la partie occidentale des Etats-Unis, les importations sont limitées au volume que l'on estime correspondre à l'écart entre l'offre et la demande de la région; à l'est des Montagnes Rocheuses, elles sont limitées à un certain pourcentage (actuellement 12,2 %) de la production intérieure. Comme le Secrétaire adjoint à l'Intérieur l'a fait remarquer devant le Comité de l'Energie de l'O.C.D.E., « bien que cette mesure ait un caractère protecteur, elle ne « vise pas à protéger l'industrie pour des raisons économiques et « sociales, mais à préserver la capacité de production pour des raisons « de sécurité ». Le prix du pétrole importé étant généralement inférieur à celui du pétrole produit dans le pays (c'est ainsi que l'on a mentionné comme ordre de grandeur du prix du pétrole brut au Venezuela le chiffre de \$ 12,60 la tonne, contre \$ 21,50 la tonne aux Etats-Unis), cette politique impose à la nation un certain sacrifice financier, dont il est toutefois difficile de préciser l'ampleur. L'approvisionnement en cas d'urgence est assuré dans une certaine mesure par la marine américaine, qui détient des droits sur quatre gisements de pétrole et trois gisements de schistes bitumineux, représentant au total 160 millions de tonnes de réserves prouvées; l'un de ces gisements — celui d'Elk Hills, en Californie — compte 1.055 puits capables de produire environ 8,6 millions de tonnes par an. En dehors de cette mesure, il n'existe pas de programme de stockage; toutefois, pour les trois principales sources d'énergie — pétrole, gaz et charbon — il existe un excédent de capacité de production représentant environ 25 à 30 % de la production actuelle.

PROBLEMES D'AVENIR.

Pour le moment tout au moins le Gouvernement des Etats-Unis a l'intention de maintenir en état viable une large gamme d'industries énergétiques nationales, afin de s'assurer une souplesse suffisante dans une période où quelque incertitude pèse sur la situation des diverses sources d'approvisionnement. On pense par exemple que les réacteurs surgénérateurs atteindront le stade des réalisations commerciales au cours des années 1970-1980 et que l'énergie nucléaire représentera vers 1980 environ

17 à 18 % de la consommation totale d'énergie, mais on ne dispose pas encore de l'expérience nécessaire pour évaluer le coût de l'énergie ainsi produite.

En ce qui concerne le charbon, il semble probable que la demande se maintiendra, en raison du développement actuel des méthodes de fabrication d'essence et d'autres hydrocarbures synthétiques à partir de ce combustible (une usine pilote est en construction), mais il est difficile de prévoir dans quelle mesure le charbon restera capable de soutenir la concurrence en ce qui concerne la production d'énergie électrique. Les procédés E.G.D. (« électro-gaz dynamix ») qui permettent de produire de l'électricité sans l'intervention d'aucune pièce mobile par l'action d'un gaz ionisé à haute température placé dans un champ électro-statique, se révéleront peut-être concurrentiels. Toutefois les dépenses supplémentaires nécessaires pour lutter contre la pollution auront tendance à réduire l'utilisation du charbon. En tout état de cause, l'industrie de l'énergie nucléaire elle-même estime que la consommation de charbon pour la production d'électricité passera du chiffre actuel de 245 millions de tonnes par an à quelque 500 millions de tonnes en 1980.

La quantité de pétrole d'origine nationale qui sera disponible pendant les années à venir est également incertaine. Actuellement, les réserves prouvées correspondent à douze ou treize ans d'approvisionnement aux taux actuels de consommation, mais il ne s'agit que de stocks aisément accessibles et l'on ignore les quantités supplémentaires de pétrole et de gaz que peuvent contenir les réserves non prouvées. La cadence de prospection s'est récemment ralentie et le National Petroleum Council prévoit que les accroissements nets de la capacité de production tomberont du chiffre actuel de 18,5 millions de tonnes par an à quelque 2,5 millions de tonnes en 1970. En ce qui concerne l'énergie hydro-électrique, bien que 30 % seulement de la capacité potentielle du pays aient été mis en exploitation, la construction des centrales hydro-électriques se heurte à une résistance croissante dans certaines régions, de sorte que l'on est contraint de se rabattre sur des sites plus coûteux.

Comme l'a signalé J. Cordell Moore, il est possible qu'à un stade ultérieur la diversité des sources et des formes d'énergie ne soit plus considérée comme aussi importante qu'elle l'est actuellement. Si par exemple les réacteurs surgénérateurs devenaient effectivement la source la plus économique d'énergie électrique et si d'autres progrès tels que la mise au point de l'accumulateur air-métal pour automobiles (qui a une capacité de 50 Wh et plus par livre de poids) rendaient possible un système d'alimentation en énergie à peu près complètement électrique (2), la politique énergétique des Etats-Unis devrait être modifiée. L'avènement du réacteur surgénérateur permettrait d'utiliser des minerais de thorium et des minerais plus coûteux mais très abondants d'uranium, ce qui résoudrait le problème de la sécurité de l'approvisionnement. Les risques de pollution atmosphérique disparaîtraient ou seraient considérablement réduits et le Gouvernement, au lieu d'accorder autant d'importance à la concurrence entre régions et entre sources d'énergie, se préoccuperait davantage de la concurrence entre les entreprises et des procédures réglementaires.

(2) Le Congrès est actuellement saisi d'un projet de loi autorisant le gouvernement fédéral à procéder à des recherches sur les automobiles à traction électrique et plusieurs entreprises ont déjà réalisé des prototypes de ces véhicules.

TRANSPORT DE L'ÉNERGIE.

La question des sources d'énergie ne constitue que l'un des nombreux problèmes que le Gouvernement aura à résoudre au cours des prochaines années. Par exemple, la panne générale d'électricité qui a paralysé la région du Nord-Est en novembre 1965 a posé la question de la protection du public contre des défaillances de ce genre et de l'attitude que doit adopter le Gouvernement fédéral vis-à-vis des réseaux de transport s'étendant à plusieurs Etats. Le Congrès a été saisi d'une proposition suivant laquelle la construction de réseaux de transport à très haute tension ne serait autorisée qu'avec l'approbation préalable de la Federal Power Commission (Commission Fédérale de l'Énergie), qui est chargée de régler les tarifs de vente en gros d'énergie électrique et de transport de gaz naturel d'un Etat à un autre, mais qui ne possède jusqu'à présent aucun pouvoir de contrôle sur les réseaux dont la portée ne dépasse pas les limites d'un seul Etat.

Le problème de la sécurité des pipe-lines pourrait également devenir d'une importance capitale. Les règlements de sécurité applicables aux oléoducs sont actuellement du ressort de l'Interstate Commerce Commission; des projets de loi en instance accorderaient des pouvoirs analogues à la Federal Power Commission à l'égard des gazoducs.

POLLUTION DU MILIEU.

Enfin la production et la consommation d'énergie ont désormais atteint de telles proportions qu'elles modifient tout le milieu naturel au détriment d'autres ressources et de la santé publique. Dans beaucoup de zones industrielles, l'atmosphère est gravement polluée par du carbone et des hydrocarbures non brûlés et par de l'anhydride sulfureux. Dans quelques localités, il se pose un problème de pollution thermique (élévation de la température des fleuves et des lacs) provoqué par la production d'énergie; dans la partie orientale du pays, les industries extractives provoquent une grave pollution des cours d'eau et endommagent sérieusement les terrains et les paysages. Comme l'a rappelé le Secrétaire adjoint à l'Intérieur, « lorsque les Américains ont défriché et équipé, en « une période relativement courte, un pays neuf, les pionniers cher-
« chaient essentiellement à s'enrichir et à améliorer leur situation écono-
« mique... Nous nous apercevons maintenant que, dans notre lutte
« acharnée pour le progrès matériel, nous avons causé quelques dégâts.
« Nous nous efforçons maintenant de les réparer, tout en essayant d'équi-
« librer l'utilisation de nos ressources matérielles et naturelles de manière
« à maintenir notre expansion économique, sans compromettre la qua-
« lité du milieu où nous vivons. » Au cours des toutes dernières années, le Gouvernement fédéral a promulgué une loi contre la pollution de l'air (Clean Air Act), une autre contre la pollution de l'eau (Water Pollution Act) et une autre sur le traitement des déchets solides (Solid Waste Disposal Act); récemment, le Congrès a ouvert un crédit de 3,6 milliards de dollars pour aider les villes et les Etats à lutter contre la pollution de l'eau. Il existe désormais dans presque tous les Etats des textes qui réglementent la décharge de produits entraînant une pollution atmosphérique, hydrologique ou thermique. Certains Etats ont également établi ou se préparent à promulguer des règlements concernant la remise en état des terrains endommagés par des opérations d'extraction à ciel ouvert; de son côté, le Gouvernement fédéral poursuit l'exécution de

plusieurs programmes visant à protéger les terres et les sites. Il faudrait toutefois mieux connaître les risques en cause, afin de pouvoir établir des normes raisonnables, et des recherches devront être entreprises pour trouver de nouvelles méthodes de lutte contre la pollution.

J. Cordell Moore estime que l'existence dans le domaine énergétique de multiples autorités — Gouvernement fédéral, Etats et collectivités locales — exige une coordination plus étroite, bien qu'il semble impossible de charger un organisme unique de tous les différents aspects de la politique énergétique. Il importe de concilier les objectifs variés, et souvent contradictoires, de cette politique. Les techniques contribuent peut-être à faciliter la solution de ce problème. Comme le rappelle le Secrétaire adjoint à l'Intérieur, « on n'a cessé de constater que le programme grès technique est pour ainsi dire le dénominateur commun qui permet d'atteindre simultanément les divers objectifs de la politique énergétique. La recherche scientifique et le développement peuvent être de puissants facteurs d'orientation de l'évolution future dans presque toutes les branches du secteur énergétique... Depuis bien des années, les études et recherches scientifiques sont utilisées délibérément par l'industrie privée comme par les Gouvernements pour résoudre leurs problèmes et, depuis que la recherche et le développement occupent une place prééminente parmi les moyens d'action des pouvoirs publics, la recherche joue un rôle de premier plan dans la politique gouvernementale. Pour préparer l'avenir, il est indispensable que les programmes gouvernementaux de recherche et de développement soient parfaitement en harmonie avec les objectifs de la politique énergétique et avec les autres instruments de cette politique. »

Déclaration commune des délégations de pays examinateurs (Allemagne et Italie)

... Le véritable but des examens des politiques énergétiques entrepris par le Comité de l'Energie de l'O.C.D.E. n'est pas seulement d'échanger des informations sur les faits mais également de mettre en lumière les orientations fondamentales de la politique énergétique d'un pays pour en tirer des indications utiles tant pour la formulation des politiques des autres pays que pour leur harmonisation... Le rapport des Etats-Unis constitue, à notre avis, une présentation honnête, habile et simplifiée d'un sujet extrêmement complexe...

Aucun d'entre nous, ni comme individu ni comme représentant de son Gouvernement, ne croit qu'une politique relative à un secteur complexe à tous égards — tel celui de l'énergie — puisse être parfaitement rationnelle.

La diversité et la complexité des facteurs qui se sont accumulés au cours du temps, qu'il s'agisse des sources d'énergie ou de la structure économique, politique, sociale, juridique ou administrative dans laquelle elles se sont peu à peu insérées et développées, justifient et rendent presque inévitable que la politique américaine dans le domaine de l'énergie ne s'inscrive pas dans un schéma uniforme et rationnel.

Il suffit de citer les objectifs qui sont poursuivis par le truchement de la politique de l'énergie aux Etats-Unis pour se rendre compte que la réglementation du secteur énergétique n'a pas tant pour objet le secteur

en lui-même sous ses aspects économiques et techniques, que la réalisation d'objectifs nationaux plus généraux et si divers qu'ils imposent nécessairement des solutions empiriques au problème de leurs rapports et de leur équilibre.

Le point qu'il importe de souligner est plutôt que cette politique a répondu et répond encore efficacement aux exigences de l'économie et de la société américaines, qui sont allées se développant avec des résultats pratiques extrêmement positifs, bien que du point de vue théorique ce ne soient certainement pas les meilleurs possibles. L'évaluation des effets possibles d'un certain choix par rapport à un autre peut être si difficile que la nature « de facto » de la politique effectivement suivie dans un secteur spécifique est une conséquence naturelle de l'impossibilité de connaître par avance « le meilleur possible ».

Il est possible, pensons-nous, de tirer de ceci une conclusion et un enseignement valables pour tous les pays ou groupes de pays sur la manière selon laquelle ils doivent, dans leurs situations respectives, faire face à ce problème ; c'est-à-dire qu'il faut peser les politiques, énergétiques ou autres, en fonction de l'intérêt national ; c'est un droit à l'exercice duquel on ne saurait opposer la fidélité à des conceptions économiques ou à des idéologies politiques.

Nous trouvons une confirmation de ce qui précède dans la comparaison entre les aspects les plus importants de la politique énergétique concrète de l'Amérique et les idées qui sont considérées comme le fondement même de la philosophie et de la vie des Etats-Unis d'Amérique et qui, dans un sens très général, le sont.

On ne peut manquer de relever, en effet, que dans la politique énergétique américaine il existe simultanément un courant libéral et un courant fortement protectionniste et dirigiste, combinés de manière à donner l'impression que le deuxième l'emporte, somme toute, sur le premier.

L'élément essentiel d'un système économique libéral est le libre jeu du marché. Mais nous constatons que les Etats-Unis, loin de s'en tenir à une théorie abstraite du « laisser faire » jettent dans la balance la force des pouvoirs publics pour orienter le fonctionnement du marché vers des objectifs précis d'intérêt national.

Le mécanisme législatif et administratif — rendu complexe par la structure fédérale du pays — vise à réaliser une intervention active des autorités pour contrôler, orienter et promouvoir l'activité dans tous les secteurs de l'énergie et dans tous les aspects de ceux-ci, pour obtenir des résultats correspondant à l'importance relative des objectifs généraux et spécifiques.

C'est ce qui se passe lorsque les Etats ou le Gouvernement fédéral contrôlent le taux de la production ou de l'importation du pétrole en vue de garantir l'autonomie de l'approvisionnement national — ce qui se répercute sur les coûts et, de là, sur le revenu des divers groupes de citoyens — et renoncent ainsi, dans ce domaine spécifique, à obtenir les facteurs de production au coût le plus bas, exigence qui constitue cependant le fondement de l'efficacité et de l'économie concurrentielle américaine. Il est possible de relever une liberté d'action similaire dans l'emploi des moyens mis en œuvre pour atteindre certaines fins. Par exemple, pour le pétrole, la production est contrôlée et les prix libres, tandis que pour le gaz naturel la production est libre et les prix contrôlés. Et cette réglementation ne se limite pas aux prix, ainsi que le démontre le fait que

la Cour Suprême a reconnu à la Federal Power Commission le pouvoir de s'assurer de l'emploi final du gaz naturel avant d'autoriser des investissements dans le secteur du transport de gaz.

La liberté de l'initiative privée et la concurrence sont des objectifs caractéristiques du système américain; toutefois, en ce qui concerne le secteur de l'énergie, elles s'exercent dans un cadre juridique et administratif qui a pour effet de donner à ces principes un contenu concret différent de leur contenu abstrait, en faveur d'autres objectifs nationaux.

Il ne s'agit pas seulement de l'action parfaitement normale poursuivie par les organismes fédéraux ou les Etats en vue de contrôler les « public utilities » et de défendre les consommateurs, c'est-à-dire de l'action qui s'adresse à des aspects purement intérieurs de l'économie énergétique américaine.

Il s'agit également de la politique de conservation ou de la limitation des importations de pétrole qui, d'une part, jouent contre la liberté des entreprises dans le secteur pétrolier d'utiliser librement leurs possibilités de production et d'en tirer avantage et, d'autre part, empêchent les consommateurs de jouir de conditions de marché plus favorables; ou bien du système du « common-carrier » et du contrôle des tarifs de transport ainsi que des prix du gaz naturel qui, limitant la liberté d'action des entreprises les plus puissantes, protègent les petits producteurs non intégrés et en même temps les consommateurs.

Il y a également des mesures d'un effet opposé, comme la « depletion allowance » qui, dans un marché protégé, avantage les chercheurs favorisés par la chance et en garantit un développement théoriquement indéfini aux dépens du Trésor, alors que le manque de stimulants spécifiques à la recherche pétrolière pénalise les initiatives nouvelles et celles qui n'ont pas enregistré un succès dès le début.

Ainsi, dans le secteur pétrolier, la politique fiscale fausse le jeu de la concurrence, non seulement à l'intérieur des Etats-Unis mais aussi à l'étranger, et elle appelle dans d'autres pays l'adoption de mesures de compensation qui ne concordent pas nécessairement avec les mesures américaines étant donné la différence des situations.

La législation anti-trust est considérée comme un des pivots du système américain de liberté économique. Dans le cas spécifique de la situation pétrolière actuelle, sa signification et son efficacité doivent cependant être correctement interprétées. Avant tout elle n'empêche pas les entreprises, favorisées en cela par des mesures spécifiques de politique pétrolière, d'atteindre des dimensions gigantesques qui pèsent sur les conditions de la concurrence, à l'extérieur plus encore qu'à l'intérieur. Elle n'est valable qu'au regard de certaines hypothèses d'ententes, que la réglementation même de l'industrie pétrolière rend peu probables. Il semble évident en effet que disparaissent, dans un marché isolé au sein duquel la limitation de la production et des importations détermine le prix et garantit l'écoulement de toute la production permise, une bonne partie des raisons qui, dans une situation différente, pourraient porter à une concurrence sans frein ou à des ententes visant à limiter la concurrence.

Il est possible d'observer en outre que, en dépit de l'importance de l'action publique indirecte visant à régulariser l'économie énergétique au moyen de la législation et de l'administration, un certain nombre d'interventions tendent à réaliser des objectifs déterminés au moyen d'activités

directes publiques de nature industrielle. Nous en avons des exemples surtout dans le domaine électrique, en particulier avec la Tennessee Valley Authority, conçue comme organisme de développement régional, mais dont on ne peut oublier la fonction concurrentielle par rapport à l'initiative privée dans le domaine de la production d'électricité.

Si l'on tient compte de la variété des formes sous lesquelles se concrétise la politique énergétique des Etats-Unis, il est possible de comprendre comment d'autres pays, dans lesquels la structure de l'Etat et le secteur de l'énergie se trouvent dans des situations totalement différentes, cherchent la solution de certains problèmes et la réalisation de certains objectifs nationaux par des voies différentes de celles des Etats-Unis.

Il a été justement observé que l'entreprise publique représente dans certains pays européens une forme de protection de la liberté du marché et des intérêts de l'Etat équivalant à la législation anti-trust et aux autres mesures appliquées aux Etats-Unis. On peut en dire de même des mesures qui subordonnent certaines activités à l'octroi de concessions, ou qui encouragent directement — et non pas seulement indirectement au moyen de dégrèvements fiscaux — les initiatives nationales à l'intérieur et si nécessaire à l'extérieur. Cela signifie que les objectifs poursuivis ne changent pas de nature quelque différent que puisse être selon les pays le système de « checks and balance » appliqué, en général ou à certains secteurs, pour maintenir un état de choses approprié aux situations et aux exigences nationales, et que les moyens utilisés ne peuvent être approuvés ou rejetés suivant qu'ils correspondent ou non à un schéma idéologique ou à un schéma concret déterminé.

Extrait de « L'Observateur de l'O.C.D.E. » n° 28 - Juin 1967.

Annexe IV

MESURES TENDANT A ETABLIR EN FAVEUR DES ENTREPRISES PETROLIERES COMMUNAUTAIRES DES CONDITIONS EQUITABLES D'ACTIVITE

La note du 14 février 1966 de la Commission de la C.E.E. au Conseil sur la « Politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel » fait ressortir le rôle que doivent jouer les Entreprises communautaires dans la politique pétrolière de la Communauté.

Ce document envisage l'application ou l'extension de mesures susceptibles de compenser les disparités de la concurrence entre les entreprises communautaires et les sociétés non communautaires. Il prévoit notamment :

- des mesures fiscales destinées à mettre les entreprises communautaires sur un pied d'égalité dans ce domaine, avec les sociétés non communautaires,
 - a) provision pour reconstitution de gisement ou « depletion allowance »,
 - b) possibilité de déduire des revenus imposables les investissements faits pour la recherche dans le pays ou à l'étranger,
 - c) compte de Pertes et Profits consolidé permettant de déduire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés le montant des impôts payés à l'étranger pour la production.
- des mesures destinées à faciliter la coordination des efforts de recherche entre les sociétés communautaires,
- des mesures d'aide directe à la recherche destinées à faciliter aux entreprises de la Communauté l'acquisition de zones d'approvisionnement propres.

Toutefois, si ces diverses suggestions indiquent bien que la Commission est consciente des problèmes qui se posent aux entreprises communautaires, elles ne constituaient qu'une ébauche dans l'esprit même de leurs auteurs. Il est donc apparu aux représentants d'un certain nombre d'entreprises communautaires qu'elles pourraient être utilement complétées et précisées si l'on souhaite que ces entreprises puissent jouer dans la Communauté le rôle qui leur est proposé.

Dans un but de clarté, ces entreprises estiment utile en premier lieu de préciser la notion même d'entreprise communautaire. Ceci fait, il sera possible de passer en revue les mesures susceptibles d'être envisagées pour assurer leur avenir. Celles-ci peuvent être :

Mesures générales en faveur d'une concurrence équitable

— fiscales

— réglementaires

Mesures particulières en faveur des sociétés communautaires.

I. — LA NOTION DE « SOCIÉTÉ COMMUNAUTAIRE »

Le problème d'une définition des sociétés communautaires n'est pas abordé par le traité. L'article 58 n'interdit pas à la filiale d'une société d'un pays tiers de se considérer comme communautaire si elle a son siège en Europe mais l'article ne concerne que le droit d'établissement dans les six États des sociétés ayant leur siège dans l'un d'entre eux.

Le Mémoire de la Commission aborde le problème pour la première fois, mais implicitement, sous l'angle du contrôle des sociétés exerçant leur activité en Europe. Il reconnaît que la présence de sociétés communautaires au côté des sociétés non communautaires est souhaitable tant pour des raisons psychologiques que parce qu'elles contribuent à l'approvisionnement du marché et au maintien de la concurrence.

a) L'article 58 énumère deux critères de définition :

— conformité avec la législation d'un État membre,

— siège statutaire, administration centrale ou principal établissement à l'intérieur de la Communauté.

On peut à cet égard regretter l'absence d'une référence à la possibilité de créer des sociétés selon un droit purement européen. Celui-ci reste à créer.

b) Le Mémoire de la Commission (paragraphe 28) ajoute aux règles de l'article 58 la disposition de ressources propres en pétrole brut et en gaz naturel ou la mise en œuvre de travaux de recherche. Cette précision peut effectivement être utile dans certains cas.

c) Il semble cependant que d'autres considérations mériteraient d'être retenues si l'on veut réellement maintenir la présence de sociétés proprement européennes et éviter leur disparition devant la concurrence de filiales d'entreprises non communautaires incomparablement plus puissantes.

On peut notamment envisager, pour définir la société européenne :

— l'implantation des centres de décision dans la Communauté s'il s'agit d'une société appartenant à un groupe d'entreprises dont une ou plusieurs ont leur siège social en dehors de la Communauté,

— la détention d'une majorité du capital social par des intérêts européens,

— la consolidation des bilans exclusivement dans la Communauté.

L'introduction dans la réglementation pétrolière européenne de définitions convenables des sociétés proprement communautaires est une condition nécessaire à assurer leur avenir. On doit faire observer en

effet que, sans une telle définition, les recommandations de la note du 14 février 1966 sont dénuées de signification.

II. — MESURES GENERALES EN FAVEUR D'UNE CONCURRENCE EQUITABLE

A. — MESURES FISCALES.

Il importe en premier lieu de rétablir l'égalité des charges ou avantages fiscaux entre les diverses catégories de sociétés travaillant dans la Communauté. Il serait en effet anormal que, par le jeu d'exonérations ou de compensations dans leur pays d'origine, des sociétés étrangères retirent d'une activité exercée par leurs filiales dans la Communauté un profit supérieur à celui obtenu de la même activité par les entreprises communautaires. Comme il est peu probable que les pays étrangers modifient leur législation dans un sens qui leur serait défavorable, il doit être envisagé d'aligner celle des Etats communautaires en faisant adopter les mesures fiscales suivantes dans les Etats où elles n'existent pas ou ne revêtent pas la forme convenable.

1) *Provisions pour reconstitution de gisement ou « Depletion Allowance ».*

Il importe, comme le suggère la note de la Commission du 14 février 1966, que soit généralisé dans le cadre de la Communauté un système commun déjà en vigueur dans certains Etats permettant de soustraire à l'impôt sur les bénéfices les profits destinés à être réinvestis dans la recherche et ceci sur une base qui rétablira des conditions au moins équivalentes à celles du système américain.

2) *Bilan consolidé et crédit d'impôt.*

Il importe également que soit établi dans l'ensemble de la Communauté un régime permettant aux entreprises communautaires de consolider dans le bilan de la société mère européenne la plus grande partie possible des activités du groupe. Pour que les entreprises communautaires se trouvent dans des conditions comparables à celles des grands groupes intégrés, il est nécessaire qu'elles puissent imputer sur les profits des zones ou des secteurs favorables les pertes supportées dans d'autres zones ou d'autres secteurs. D'autre part, il doit être tenu compte par le jeu de « crédit d'impôts » du fait que les profits apportés au compte de Pertes et Profits consolidé ont déjà supporté un impôt dans le pays ou la filiale ou la succursale exercent leur activité, de façon que les impôts du pays de consolidation se juxtaposent mais ne se superposent pas à ceux des pays d'origine.

3) *Fiscalité favorisant les fusions et concentrations d'entreprises.*

Pour faire face à la concurrence internationale, les sociétés communautaires doivent être de taille suffisante. Toute mesure permettant leur concentration constitue donc un moyen de défense contre le risque de les voir disparaître ou passer sous contrôle extra-communautaire.

B. — MESURES RÉGLEMENTAIRES.

En admettant que les mesures fiscales indiquées ci-dessus permettent aux entreprises communautaires de compenser progressivement dans une mesure appréciable les conditions inégales de concurrence, il importe de leur laisser le temps de produire leur effet.

Mais il importe aussi que la politique énergétique des pays membres ou celle de la Communauté, dans le cadre de laquelle s'exerce l'action des entreprises, permette non seulement de soutenir cette action tendant à établir les conditions d'une concurrence plus équitable, mais qu'elle la complète au cas où certaines situations la rendraient insuffisante par rapport aux buts de cette politique, notamment lorsque les excès de la concurrence aboutissent par une baisse excessive des prix à l'élimination progressive des entreprises indépendantes, finalement dommageable aux consommateurs.

Il est donc souhaitable de prévoir des mesures d'ordre réglementaire organisant la coexistence dans le marché des groupes non communautaires et des entreprises communautaires, tout en les dirigeant vers certains objectifs.

La Communauté pourrait notamment :

- a) garantir une certaine répartition du marché européen afin de
 - décourager tant les excès de concurrence que les prises de contrôle d'entreprises communautaires par des entreprises extérieures,
 - veiller à ce que les investissements de ces dernières dans la Communauté s'effectuent conformément à l'intérêt européen,
 - assurer en tant que de besoin un débouché aux producteurs d'Europe et d'Outre-Mer des sociétés communautaires.
- b) prévoir l'établissement de programmes d'approvisionnement concertés au sein de la Communauté, afin d'assurer la diversification, la sécurité et le plus bas coût réel à long terme des approvisionnements,
- c) prendre les mesures nécessaires pour assurer la liberté de transport par pipe-line.

III. — MESURES INTERESSANT LES SOCIÉTÉS COMMUNAUTAIRES

Comme la dimension des entreprises communautaires et non communautaires apparaît toujours à l'avantage de ces dernières, des mesures financières doivent être prises pour compenser, à un certain degré tout au moins, le déséquilibre qui provient de la taille de certains groupes, de la richesse des gisements qu'ils détiennent dans le monde, et du fait que leurs activités s'exercent principalement dans des conditions de rentabilité élevée sur un marché entièrement protégé.

Ces mesures peuvent être :

- 1) Un appui financier direct sous la forme :

- de subventions,
- de prêts à long terme et à fonds perdus en cas d'échec des recherches.

Cet appui pouvant s'appliquer à la fois :

- à la recherche et à l'exploitation de gisements de pétrole ou de gaz,

- à la recherche technologique.
- 2) Un appui financier indirect permettant aux entreprises communautaires de se procurer, plus facilement et à meilleur compte par voie d'emprunts, les fonds nécessaires à leurs investissements :
 - en permettant le nantissement des gisements extra-européens auprès des instituts bancaires européens,
 - en donnant la garantie du Gouvernement pour couvrir les risques politiques de la recherche de gisements à l'étranger.
- 3) Enfin il conviendrait d'étudier l'intérêt d'établir en Europe des dispositions s'inspirant du Buy American Act, qui pourraient constituer pour les entreprises communautaires un utile encouragement.

**

Si l'on souhaite que la Communauté ait une politique énergétique, il est indispensable que le secteur du pétrole et du gaz naturel qui est l'élément dominant de cette politique n'échappe pas à l'action de la Communauté. Pour ce faire, il est nécessaire que la Communauté crée les conditions d'existence de cette politique par une législation et une réglementation adaptées et qu'elle sauvegarde les agents de cette politique que doivent être les entreprises communautaires.

C. DEILMAN BERGBAU G.M.B.H.

PREUSSAG A.G.

DEUTSCHE SCHACHTBAU UND TIEFBOHR
G.M.B.H.

SAARBERGWERKE A.G.

ENTE NAZIONALE IDROCARBURI

SCHOLVEN CHEMIE A.G.

ENTREPRISE DE RECHERCHES ET D'ACTI-
VITÉS PÉTROLIÈRES

UNION RHEINISCHE BRAUNKOHLN
KRAFTSTOFF A.G.

GESENKIRCHENER BERGWERKS A.G.

WINTERSHALL A.G.

Annexe V

LA PRIMAUTE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Contre les tenants de l'assimilation pure et simple au droit international classique s'est élevé M. Gaudet, Directeur du Service Juridique des Communautés, qui a dès l'abord souligné les inconvénients de cette approche suivie jusqu'alors par la plupart des juridictions nationales. Elle pose en effet des problèmes redoutables pour résoudre les conflits entre le droit interne et le droit communautaire car elle aboutit à des solutions différentes suivant la constitution et la jurisprudence de chaque Etat.

La primauté du droit international et donc communautaire qui résulte en France (1) et aux Pays-Bas des dispositions constitutionnelles, au Luxembourg de la jurisprudence et en Belgique d'un effort doctrinal dans le même sens, est mise en échec dans deux pays de la Communauté, l'Allemagne et l'Italie, qui, à l'encontre de leurs partenaires, connaissent le contrôle constitutionnel des lois.

La Loi fondamentale allemande consacre bien la primauté du droit international et donc du droit communautaire assimilé (article 25) mais tout le problème consiste à savoir si les droits de souveraineté ainsi transférés par voie législative lors de la ratification des traités peuvent enfreindre les limites tracées par l'article 79, alinéa 3 qui interdit toute révision de la Loi fondamentale touchant notamment aux principes des articles 1 (2) et 20 (3). Le tribunal financier de Rhénanie-Palatinat en a tiré la conclusion suivante : « Dans la mesure où la loi portant ratification du traité de la C.E.E. autorise que le Conseil, en tant qu'organe

(1) L'article 55 de la Constitution ne règle pourtant pas tous les problèmes et la Commission juridique du Parlement Européen s'est inquiétée de l'arrêt rendu le 1^{er} juin 1964 « Shell-Berre et autres sociétés » par le Conseil d'Etat. Aux termes de cet arrêt, tout en reconnaissant que les Traités européens ont instauré un nouvel ordre juridique, le Conseil d'Etat a refusé, comme le lui demandaient les requérantes, de saisir la Cour de Justice des Communautés pour interprétation préjudicielle (article 177 du Traité de Rome) de divers articles du Traité, prétexte pris que les normes communautaires en question étaient parfaitement claires.

(2) *Article 1^{er}* : « Les droits fondamentaux ont valeur de droits directement applicables liant le législateur, l'administrateur et les juridictions. »

(3) *Article 20* : « Le pouvoir législatif est tenu de respecter la Constitution ; le pouvoir exécutif et les juridictions sont tenus de respecter la loi et le droit. »

« exécutif, soit habilité à arrêter des lois ayant un effet immédiat dans « le chef des citoyens de la République fédérale, la Loi fondamentale « est violée. » D'autres juridictions allemandes ont, à l'inverse, soutenu la thèse de l'abandon définitif par la République fédérale à la Communauté de droits souverains. Certains commentateurs enfin soutiennent que le Conseil de la C.E.E. détient un pouvoir législatif délégué, conformément à l'article 80 de la Loi fondamentale. En bref le débat reste ouvert.

En Italie, en dépit de l'article 11 de la Constitution qui autorise les limitations de souveraineté au profit d'organisations internationales ayant pour but d'assurer « la paix et la justice parmi les nations » et en vertu duquel le traité de Rome a été ratifié, la question demeure posée de savoir si, pour autant, la primauté du droit communautaire en est garantie. Saisie d'une affaire où était en cause la conformité de la loi portant création de l'E.N.E.L. (Ente Nazionale Energia Elettrica) avec le traité de la C.E.E., la Cour constitutionnelle italienne s'est prononcée en faveur de la licéité de la loi de ratification des traités mais a toutefois exprimé l'opinion que *l'article 11 de la Constitution ne confère à la loi du traité aucun statut spécial ou privilégié*. Dans le même sens, le Tribunal de Naples, saisi en même temps que ceux de Rome, Milan et Mondovì (4) par plusieurs entreprises qui s'opposaient à l'exécution d'une décision de la Haute Autorité reconnue comme légale par la Cour de Justice des Communautés dans son arrêt du 17 décembre 1963 (5) au motif que la loi portant ratification du traité aurait dû être adoptée suivant la procédure prévue pour la mise en application des lois constitutionnelles, a déclaré non fondée l'exception d'inconstitutionnalité soulevée et en vertu de l'article 11 de la Constitution s'est prononcé en faveur de la licéité de la procédure suivie (6) (adoption par le Parlement d'une loi ordinaire pour ratifier le traité de la C.E.C.A.), mais n'en a pas moins reconnu que par cette procédure *le traité est devenu dans le droit interne italien une loi ordinaire*. La cour constitutionnelle, saisie par le Tribunal de Turin d'une espèce de même nature (exception d'inconstitutionnalité de la loi de ratification du traité soulevée par l'entreprise requérante pour se soustraire au paiement d'une amende à elle infligée par la Haute Autorité) a rendu un arrêt publié le 27 décembre 1966 qui ne laisse aucun doute sur la constitutionnalité des dispositions contenues dans le traité de la C.E.C.A. A l'instar de la Cour de Justice des Communautés, elle y reconnaît l'existence de deux ordres juridiques distincts : l'ordre national et l'ordre communautaire, chacun étant compétent dans son domaine propre de sorte qu'il n'y a pas lieu de voir des contradictions entre les dispositions du traité et certaines dispositions de la Constitution italienne.

En revanche, la question de la primauté du droit communautaire n'ayant pas été tranchée, le juge national demeure tenu, dans le cas où une loi postérieure au traité serait en contradiction avec celui-ci, de reconnaître la priorité de cette loi malgré l'existence des engagements internationaux.

(4) *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, CEDAM, mars 1965, pp. 110-125.

(5) *Recueil de la Jurisprudence de la Cour, affaires jointes n° 2 à 20-63*. Vol. IX, 1963.

(6) *Jugement du 28 février 1964*.

Si l'on assimile purement et simplement le droit communautaire au droit international classique on se heurte de surcroît à des difficultés soulevées par l'interprétation et l'application du droit communautaire à l'intérieur de chaque Etat. A cet égard, la position « varie considérablement d'un Etat à l'autre ; certains Etats admettent la supériorité du droit international sur tout ou presque tous les actes nationaux, d'autres considèrent que le droit international est transformé par sa réception en droit interne et exige à cet effet certaines formalités » (7). C'est la thèse dualiste selon laquelle le droit communautaire ne prendrait force dans la sphère interne que par sa « réception » au sein de celle-ci, selon les règles propres à chaque Etat. Dans ce cas, « des divergences se manifesteraient inmanquablement entre les Etats membres selon le mode d'insertion du droit international dans leur sphère interne » (8).

Aussi pour éviter ces multiples écueils et assurer tout à la fois « l'unité d'interprétation » et la rapidité d'application et d'exécution du droit communautaire, convient-il de reconnaître la spécificité de l'ordre juridique communautaire. Elle résulte selon M. Gaudet de :

- l'applicabilité directe du droit communautaire (règlement, etc.) exceptionnelle dans les traités internationaux de type classique,
- de l'existence d'une structure juridique propre (avec ses sources de droit, son contrôle juridictionnel et son applicabilité directe) inconnue dans les traités ordinaires,
- enfin de l'existence d'une volonté et d'une finalité politique qui distinguent la construction communautaire d'une simple organisation internationale de type classique.

Deux conceptions permettent alors d'affirmer la primauté de cet ordre juridique communautaire spécifique.

La moins équivoque, c'est la conception dite fédéraliste pour laquelle M. Gaudet manifeste sa préférence tout en convenant qu'elle anticipe peut-être sur la réalité politique. Selon cette conception il y aurait partage de compétences entre les organes communautaires et les autorités nationales et aucun Etat ne saurait revenir sur ce partage qui dans certains domaines confère à la Communauté et au droit communautaire l'exclusivité de l'autorité.

Plus acceptable dans le contexte politique actuel apparaît la conception défendue par la Cour de Justice des Communautés dans son arrêt du 15 juillet 1964 dont nous nous permettons de donner en note de larges extraits (9), conception à laquelle la Commission donne en définitive sa

(7) M. le professeur REUTER, *Organisations européennes*, p. 264.

(8) Rapport de M. DEHOUSSE fait au nom de la Commission juridique du Parlement sur la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres, 25 mai 1965, p. 5.

(9) Arrêt Costa/E.N.E.L., Recueil de Jurisprudence de la Cour. Fascicule n° 5, volume X, 1964 : « Attendu qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ;

« qu'en effet, en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à

préférence. C'est aussi dans ce sens que semble s'être prononcée la Cour constitutionnelle allemande dans l'arrêt qu'elle a rendu le 18 octobre 1967 et dont nous citons en note quelques extraits (10). On notera toutefois

« la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs « droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ;

« attendu que cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes « et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire « prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable ;

« que la force exécutoire du droit communautaire ne saurait, en effet, varier « d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre « en péril la réalisation des buts du traité visée à l'article 5, ni provoquer une « discrimination interdite par l'article 7 ;

« que les obligations contractées dans le traité instituant la Communauté ne « seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles si elles pouvaient « être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires ;

« que, lorsque le droit d'agir unilatéralement est reconnu aux Etats, c'est en « vertu d'une clause spéciale précise (articles 15, 93-3, 223 à 225 par exemple) ;

« que, d'autre part, les demandes de dérogation des Etats sont soumises à « des procédures d'autorisation (articles 8-4, 17-4, 25, 26, 73, 93-2, 3^e alinéa, et « 226 par exemple) qui seraient sans objet s'ils avaient la possibilité de se soustraire à leurs obligations au moyen d'une simple loi ;

« attendu que la prééminence du droit communautaire est confirmée par « l'article 189 aux termes duquel les règlements ont valeur "obligatoire" et sont « "directement applicables dans tout Etat membre" ;

« que cette disposition, qui n'est assortie d'aucune réserve, serait sans portée « si un Etat pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif « opposable aux textes communautaires ;

« attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source « autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, « sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base « juridique de la Communauté elle-même ;

« que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au « profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs « droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté ;

« qu'en conséquence il y a lieu de faire application de l'article 177, nonobstant toute loi nationale, au cas où se pose une question d'interprétation du « traité. »

(10) « 1. Les règlements du Conseil et de la Commission de la C.E.E. ne sont « pas "des actes de la puissance publique allemande", mais "des actes d'une puissance publique supranationale" procédant du Traité et nettement distincte de la « puissance publique des Etats membres. Les institutions de la C.E.E. exercent « des droits de souveraineté dont les Etats membres se sont dessaisis au profit « de la Communauté qu'ils ont créée. Ainsi s'est constituée une puissance publique « autonome, indépendante de la puissance publique des différents Etats membres ; « ses actes n'ont pas à être ratifiés par les Etats membres, qui ne peuvent pas non « plus les annuler. »

« 2. La Communauté, quant à elle, n'est pas un Etat, fût-ce un Etat fédéral. Elle « constitue une Communauté d'un type particulier, engagée dans un processus

que la Cour constitutionnelle allemande souligne avoir prononcé cet arrêt sans préjudice de la question de savoir « si et dans quelle mesure » la Cour constitutionnelle fédérale pourrait avoir à connaître de la « compatibilité entre le droit communautaire et les normes constitutionnelles allemandes... ou si et dans quelle mesure la République fédérale d'Allemagne pouvait, en se dessaisissant de droits de souveraineté conformément à l'article 24 § 1 de la Constitution, dispenser les institutions communautaires de cette sujétion ».

Sur la situation effective des modalités d'application concrète du droit communautaire dans les Etats membres, on voudra bien se référer à l'intéressant rapport de M. F. Dehousse fait au nom de la Commission Juridique du Parlement Européen le 3 mai 1967, Document 38, et au livre de Colette Constantinides, Megret (11).

« continu d'intégration. Le Traité de la C.E.E. constitue en quelque sorte la Constitution de cette Communauté. »

« 3. Les dispositions législatives arrêtées par les institutions communautaires dans le cadre des pouvoirs qui leur sont attribués par le traité, le droit secondaire "communautaire", constituent un ordre juridique particulier, dont les normes ne relèvent ni du droit des gens, ni du droit national des Etats membres. »

« 4. Il est indifférent... que la puissance publique de la C.E.E. n'ait pu être établie que moyennant l'intervention de la puissance publique allemande. Vouloir considérer toute forme de puissance publique supranationale ou internationale comme puissance publique allemande, ce serait faire bon marché de la distinction capitale quant à la compétence de la Cour constitutionnelle allemande, entre la puissance publique "allemande" et la puissance publique "non allemande", du fait qu'aucune puissance supranationale ou internationale ne s'exerce sur le territoire soumis à la juridiction de la République fédérale d'Allemagne sans qu'il y ait eu intervention de la puissance publique allemande. »

« 5. On ne peut en effet considérer le système de protection juridique de la C.E.E. comme insuffisant du fait qu'il ne permet pas le recours à certaines juridictions de droit allemand et en conséquence, vouloir le compléter ou l'amender en recourant aux juridictions allemandes. Ce serait faire fi de la distinction entre les juridictions nationales et les juridictions supranationales et on aboutirait ainsi à des inégalités, en matière de protection juridique, entre les différents Etats membres. » Agence Europe du 4 janvier 1968, p. 4.

(11) *Le droit de la Communauté Economique Européenne et l'ordre juridique des Etats membres*. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 20, rue Soufflot. Préface de M. le professeur Paul REUTER.

Bibliographie

OUVRAGES ET ARTICLES CITES

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

- Jean MAJORELLE : « L'économie de l'énergie », fascicules I, II, III. Cours de l'Institut d'études politiques 1956-1957, 1966-1967. Le cours de droit, 158, rue Saint-Jacques, Paris (5^e).
- G. SEABORG (président de l'Atomic Energy Commission) : « Le rôle de l'énergie ». Exposé à la 2^e conférence des prix Nobel au Gustavus Adolphus Collège St-Peter, Minnesota, 13 janvier 1966.
- UDALL (secrétaire à l'Intérieur du gouvernement des Etats-Unis) : Coal News du 11 décembre 1965 sur l'interchangeabilité des sources d'énergie.
- Sam SCHURR : « Evolution du schéma de l'offre des sources d'énergie ». Symposium de la Columbia Engineering Centennial à l'Université de Columbia.
- Mémoire sur la politique énergétique, 25 juin 1962, Bulletin de la Communauté du Charbon et de l'Acier, août 1962. Second numéro hors série de l'année 1962.
- Etude sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne. Bulletin de la Communauté du Charbon et de l'Acier, décembre 1962, troisième numéro hors série de l'année 1962.
- Le problème de l'importance de l'énergie calorifique primaire dans l'économie française en 1959. Etude du Bureau d'Informations et de Prévisions économiques (B.I.P.E.), décembre 1964.
- L'influence économique du prix de l'énergie. C.E.E., collection études, série économie et finances, n° 4, Bruxelles, 1966.
- Sam H. SCHURR et Bruce C. NETSCHERT : « Energy in the American Economy 1850-1975 its History and Prospects », published for Resources for the Future, Inc. by the Johns Hopkins Press, Baltimore, 1960.
- Jacques WALCH : « Charbon, Economie et Prospective ». Rapport au Colloque international « Charbon et Sciences humaines », Lille, mai 1963. Actes du colloque réunis en un volume. Mouton et Cie, 1966.
- Milton F. SEARL : « Fossil Fuels in the Future ». U.S. Atomic Energy Commission Office of Technical Information, octobre 1960.
- B.E.I.C. (Bureau européen d'Informations charbonnières). Bruxelles, n° 43 du 8-12-1965 : étude allemande sur le coût de l'énergie dans l'économie.

Enquête menée en 1961 à la demande du ministère de la Construction, par un groupe de travail présidé par le directeur de l'I.N.S.E.E., M. CLOSON.

CHAPITRE II

- Report of the national fuels and energy study Group to the Committee on interior and insular Affairs United States Senate, 21 septembre 1962. Senate Document n° 159.
- Sam H. SCHURR and Bruce C. NETSCHERT, *op. cit.*
- Statistik Kohlen Wirtschaft in Zahlen.
- World Energy Supplies, 1967.
- Paul GARDENT : « Le Charbon, panorama économique », collection « l'Energie et ses problèmes », Dunod, 1962.
- Jean MAJORELLE, *op. cit.*
- J.-M. COLETTE : « Le taux de croissance du revenu national soviétique », cahiers de I.S.E.A., n° 12 de la série C « Economie planifiée », 1961.
- Jean MARCZEWSKI : « Le duel U.S.A.-U.R.S.S., qui va gagner la course à la croissance ». Problèmes économiques, n° 923 du 7 septembre 1965.
- Statistiques « Energie » de la Communauté.
- World Population Prospects, United Nations, New York, 1966 (Population studies, n° 41).
- G.A. Lamb in hearings before the subcommittee on Automation and Energy Resources of the joint Economic Committee, 86 th. Cong., 1st sess. oct. 12-16, 1959, pp. 215-225.
- Philip SPORN : Direct communication (rapport Lasky déjà cité).
- Hans H. LANDSBERG, Leonard L. FISHMAN and Joseph M. FISHER : « Resources in America's Future ». Pattern of Requirements and Availabilities 1960-2000. John Hopkins Press, 1963.
- Robert Mc KINNEY : « International Atomic Policies and Programs of the United states », joint committee on Atomic Energy, Congress of the United States, GPO, Washington, D.C., october 1960 ; vol. IV, p. 1580.
- H. H. LANDSBERG : « Technologic Planning on the Corporate Level », Harvard Business School Conférence, septembre 1961.
- Milton F. SEARL : *op. cit.*
- L. C. WEEKS : « The Nex hundred Years Energy demand and Sources of supply », geo-times, vol. V, n° 1, pp. 18-54, July-August 1960.
- PALEY : Report of the President's Materials Policy Commission, vol. II « The outlook for key commodities » GPO, June 1952, pp. 127-130.
- « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne ». Evolution récente, perspectives pour 1970, tendances jusqu'en 1980. Bulletin de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, n° 61, 1966.
- « Politique énergétique. - Problèmes et objectifs », O.C.D.E., Paris, 1966.
- M. G. GRAHAM, M.A. Shell International Petroleum C° Ltd : « Facteurs affectant la structure du marché énergétique mondial dans les années à venir ». Sixième conférence mondiale de l'énergie, 20-27 octobre 1962, rapport 28 V 1/4.
- M. BERKIN (directeur de la Royal Dutch Shell) : « Oil and Gas Journal », octobre 1965, volume V, n° 10, p. 95.
- L. KOWARSKI : « Réflexions sur le passé et l'avenir des filières atomiques », Revue française de l'Energie de juin 1967, pp. 412 et 413.
- Sam H. SCHURR : Energy, n° de septembre 1963 de la Revue « Scientific American ».

CHAPITRE III

Milton SEARL : *op. cit.*

« World Power Conference Survey of Energy resources », 1962.

P. LARDINOIS : « Les réserves mondiales de combustibles minéraux solides », *Annales des mines de Belgique*, février 1958, p. 108.

« World Oil », repris par Comité professionnel du pétrole. « Eléments statistiques. Activité de l'industrie pétrolière », 1966, t. I.

World Energy supplies et statistiques de l'O.C.D.E. et de la Communauté.

CALLOT : Les réserves mondiales d'énergie. *Annales des Mines*, mars 1962.

P. GARDENT : *op. cit.*

« Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale ». Comité d'Etude des Producteurs de Charbon d'Europe occidentale, National Coal Board, mars 1966.

Lewis G. WEEKS, cité par Petroleum Press service de juillet 1962 : « Au-delà de 1970 », communication à la réunion de l'Institut du pétrole du Royaume-Uni : « L'Industrie pétrolière de demain ».

King HUBBERT, cité par Sam SCHURR dans « Scientific American » de septembre 1963.

Alfred ZAPP : *idem.*

V.E. Mc KELVEY and D.C. DUNCAN, U.S. Geological survey, Washington, D.C. : « United states and world resources of Energy ». Symposium on fuel and Energy economics. Chairman : Harry Perry, copyright 1965 by American chemical society, Division of fuel chemistry.

Lewis G. WEEKS : « Offshore Oil ». *Oil and gas Journal*, 21 juin 1965, p. 127.

MM. SALMON et SERRA : « Méthodes d'évaluation des ressources mondiales en énergie hydroélectrique », volume I, p. 27 de la 6^e conférence mondiale de l'énergie.

Sam H. SCHURR : « L'économie énergétique américaine de 1850-1975 », *opus déjà cité.*

CHAPITRE IV

Premier programme indicatif pour la Communauté européenne de l'énergie atomique, juin 1965. Commission de la C.E.E.A.

Royaume-Uni : Livre Blanc sur la politique de l'énergie présenté par le gouvernement le 14 novembre 1967.

— *Financial Times* du 15 novembre 1967.

— « Le programme nucléaire de la Grande-Bretagne », Petroleum Press Service de novembre 1967, p. 423.

Etats-Unis : Etude de la Commission fédérale de l'Energie de janvier 1965. Petroleum Press Service de février 1965.

Ernest B. TREMMEL : The nuclear industry in 1967 and its future prospects », at the Atomic Industrial Forum's Annual conference Chicago, 6 novembre 1967.

Glenn T. SEABORG, Chairman U.S. Atomic Energy Commission to the Commonwealth Club of California Francisco, California, May 12, 1967.

Glenn T. SEABORG : Agence Europe du vendredi 22 septembre 1967, p. 5.

Revue française de l'Energie de mars 1966 : « Le prix de l'énergie atomique aux U.S.A. » et de mars 1967 : Editorial « Où en est le boom nucléaire aux Etats-Unis ? ».

Japon : Rapport de l'O.C.D.E. 1966, déjà cité.

Chine et U.R.S.S. :

- Samuel LAJEUNESSE et PONTI : Rapport à l'O.C.D.E. sur « l'exportation d'énergie des pays à commerce d'Etat », août 1964.
- Economist du 21 janvier 1967.
- GIBRAT : « L'avenir à long terme de l'énergie nucléaire », Revue de Défense nationale, octobre 1964.
- C.E.E.A. Euratom : « Le problème des ressources et de l'approvisionnement en uranium à long terme », 1963. Comité consultatif de l'Agence d'Approvisionnement de Bruxelles.
- Ressources mondiales d'uranium et de thorium. O.C.D.E. Agence européenne pour l'Energie nucléaire, Paris, août 1965.
- Rapport L. FAULKNER, Director Division of raw materials U.S. Atomic Energy Commission : « Review of nuclear fuel requirements and resources » at the nuclear Association conference 67, Montréal, Canada, 30 mars 1967.
- L. KOWARTSKI : *opus* déjà cité. Revue française de l'Energie, juin 1967.
- Glenn T. SEABORG : « Fast breeder Power Reactors. A world out look ». At the Annual Meeting of the Canadian nuclear Association, Montréal, Québec, Canada, 31 mai 1967.
- E. TELLER : « L'homme n'aura peut-être jamais besoin des réacteurs surgénérateurs rapides ». Allocution prononcée devant les membres de la section du Nord-Est de New York de l'American Nuclear Society. Extrait de Nuclear News, août 1967.
- Coal News, 28 octobre 1966.
- Revue française de l'Energie de juin 1967, pp. 403-404.
- Hubert TOURNÈS : « Aspects juridiques et politiques du contrôle du commerce international des combustibles nucléaires ». Revue française de l'Energie, mars-avril-mai 1967.
- Financial Times du 27 février 1968.
- Adolf S. ACKERMAN : Consulting Engineer à l'American Power Conference (session « hydraulique » du 28 avril 1965).
- « L'accident de la centrale Enrico Fermi », résumé d'un article tiré de la revue « Scientist and Citizen » de juin-juillet 1967.
- Georges L. WEIL : « Nuclear Energy : Promise at Dawn ? ». Lecture presented at Smithsonian Institution, 23 mai 1967.
- C. J. H. WATSON, professeur au Merton College, Université d'Oxford : « L'utilisation des réacteurs nucléaires exige des recherches », Times du 25-10-1967.

CHAPITRE V

- Jacques DESROUSSEAUX : « Le développement économique et le comportement industriel », Dunod, 1966.
- LOUDON : « Regard sur l'avenir », Revue française de l'Energie de février 1966.
- Robert LAFFITE-LAPLACE : « L'économie charbonnière de la France », Marcel Giard, 1933.
- Frédéric COQUERON : « Bulletin de la Chase Manhattan Bank », novembre 1961.
- Petroleum Press Service d'octobre 1963 : Les découvertes de pétrole par puits.
- Oil and gas Journal du 18 mars 1963 et du 10 janvier 1967 : L'augmentation de la proportion des forages stériles.
- Daniel DURAND : « La politique pétrolière internationale ». Que sais-je ? P.U.F., 1962.

- Edith ROTH : « Contribution à l'étude des structures de l'oligopole pétrolier en France », thèse soutenue le 25 février 1967 à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Grenoble.
- Jacques DESROUSSEAUX : « Le charbon et la politique énergétique ». Conférence prononcée le 10 mars 1961 dans le cadre du séminaire Allais. « La politique de l'Energie », Imprimerie Nationale, 1962.
- Harry PERRY, directeur du Coal Research bureau of mines : « Coal's future as an energy source », 19 octobre 1964.
- ASHTON : Petroleum Press Service, mars 1965, p. 82.
- Coût d'une tonne/an de capacité de production pétrolière. Petroleum Press Service, mars 1965.
- Jacques WALCH : « Propos sur une politique charbonnière », Revue française de l'Energie, juillet-août 1957.
- Jean COUTURE et Jacques WALCH : « L'industrie charbonnière en Europe occidentale », Revue de l'Industrie minière, août 1961.
- Jean-Claude ACHILLE : « L'industrie du gaz ». Conférence prononcée le 23 février 1960 dans le cadre du séminaire du professeur Allais. « La politique de l'énergie », Imprimerie Nationale, 1962.
- Paul GARDENT : « Quelques aspects de la coordination de l'énergie », Revue française de l'Energie, novembre 1959.
- Sam H. SCHURR : « The changing pattern of energy supply », for the presentation at the Columbia engineering centennial symposium Columbia University, 5 mai 1965.
- P.H. FRANKEL et W.L. NEWTON : « La situation de l'industrie pétrolière dans le monde », Revue française de l'Energie de décembre 1960, p. 103.
- Activité des sept grandes sociétés internationales hors des Etats-Unis. Petroleum Press Service de novembre 1966.
- « An Appraisal of the Petroleum Industry of the united States, janvier 1965. Rapport du département de l'Intérieur portant notamment sur la relation entre le « major » et l' « indépendant ».
- Bilan consolidé des grandes sociétés pétrolières internationales, 1964.
- Rapport de la Commission de l'Energie du Parlement européen du 12 octobre 1966 sur « la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel ».
- The oil and gas Journal, 26 décembre 1966, « World wide oil ». Rapport annuel sur notamment les capacités de raffinage installées ou en projet.
- Oléoducs de brut Méditerranée-Europe centrale. Petroleum Press Service de mars 1966.
- Der Spiegel, n° 5 du 27 janvier 1965. Relation GBAG-Socony-Mobil.

CHAPITRE VI

- Paul GARDENT : « Le charbon, panorama économique », déjà cité.
- Kohlenwirtschaft 1958 et Statistical abstract of United States.
- Jean COUTURE et Jacques WALCH : « L'industrie charbonnière en Europe occidentale », déjà cité.
- World Energy supplies, déjà cité.
- Développement du commerce pétrolier. Petroleum Press Service de juin 1965, p. 210.
- Statistiques « Energie » de la Communauté.

- Mémemorandum sur les objectifs généraux d'octobre 1956. Haute Autorité.
- IV°, V°, VI° Rapport général de la Haute Autorité. Extraits divers.
- Informations statistiques des Communautés, 1965, n° 4. Prix du gaz naturel en centimes la thermie.
- André LASCAUD : « Quel est le juste prix du gaz naturel ? », Industrie du Pétrole, Gaz et Chimie de mars 1967.
- Prix affichés du pétrole brut. Collection de Petroleum Press Service.
- L'évolution des coûts de transport par pétroliers. Petroleum Press Service, octobre 1966, p. 388, et rapport de l'O.C.D.E. précité, p. 72.
- Communication de Sam H. SCHURR à la 127^e réunion de l'Association américaine pour l'avancement des sciences le 30-12-1960 sur l'interdépendance entre la politique libérale de l'Europe occidentale et la politique protectionniste des Etats-Unis.
- XI° Rapport général de la Haute Autorité, p. 168, sur l'absence de signification économique des prix des fuel-oils lourds.
- « Les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté », Bulletin d'information n° 8 du C.E.P.C.E.O. (Comité d'Etude des Producteurs de Charbon d'Europe Occidentale).
- Sur la sécurité d'approvisionnement, éditorial de la Revue française de l'Energie de novembre 1966, p. 2.
- « Nouvelles réflexions sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté Européenne », Bulletin de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, n° 61, 1966.
- King HUBBERT, chairman of the Energy Resources Study : Estimation des réserves de pétrole et de la courbe de production dans le rapport au « Committee on Natural Resources » intitulé « Energy Resources », 1962.
- WELLINGS : Autre estimation citée dans « The oil Industry to morrow », édité par M. J. Wells, publié par l'Institut of Petroleum, Londres, 1962.
- Alain PERRODON : « Geologie du pétrole ». Bibliothèque de l'ingénieur-géologue. Presses universitaires de France, 1966.
- L. G. WEEKS : Rapport d'une session d'études organisée par « The Exploitation and Production group of the Institute of Petroleum » en 1961 (Institut. Petrol. Review, 1961, 15).
- LOUDON : « Regard sur l'avenir », déjà cité, Revue française de l'Energie, n° 117, de février 1966.
- O.C.D.E. : « Politique énergétique. Problèmes et objectifs », 1966, déjà cité.
- « Nouvelles réflexions sur les perspectives à long terme de la Communauté européenne », déjà cité.
- C.E.P.C.E.O. : « Une politique de l'énergie pour l'Europe occidentale », déjà cité.
- Rapport Lasky au Sénat américain, 21 septembre 1962, pp. 79 à 82, déjà cité.
- Rapport Mc Kinney au Congrès d'octobre 1960, vol. IV, 1520, déjà cité.
- ROUTH, président de « Pittson C° » : Saward's Journal du 10 décembre 1966.
- Eugène T. SHERIDAN (Bureau of Mines) : « Localisation et importance des réserves de charbon à coke aux Etats-Unis ». Etude présentée au congrès régional de l'« American coke and Coal Chemicals Institute », Chicago, 1-2-1967.
- Sur les exportations supportées de charbon américain : Coal News du 22 décembre 1966, et Cordell MORE, secrétaire-adjoint à l'Energie : Coal News du 18 août 1967, p. 2.
- Prévisions de production de gaz naturel : rapports de l'Industrie américaine du gaz et du département de l'Intérieur (Petroleum Press Service de mars 1965, pp. 93 et ss.).

Sur le prix du gaz naturel : Petroleum Press Service d'octobre 1965 et de mars 1966.

LEVY : « La gaz naturel canadien approvisionnera les marchés des Etats-Unis », Oil and Gas Journal du 19 juin 1967.

UDALL, secrétaire d'Etat à l'Intérieur : Sur les découvertes de pétrole à réaliser d'ici à 1980 pour faire face aux besoins, Petroleum Press Service d'avril 1966, p. 155.

« Au-delà de 1970 », Petroleum Press Service de juillet 1962, p. 244.

FOLLICE, chairman de la Standard Oil of California : Augmentation des prix du pétrole ou assèchement des découvertes américaines. Extrait d'Oil and Gas Journal du 1^{er} novembre 1965.

WINGER, directeur des départements pétroliers de la Chase Manhattan Bank : « Pourquoi accroître les excédents », Petroleum Press Service de juillet 1965.

Les schistes bitumineux, d'après l'Oil Shall Advisory Board. Petroleum Press Service d'avril 1965 et d'août 1967, p. 289.

HALBOUTY, président de l'« American Association of Petroleum Geologists » : Déclaration au Congrès de l'« Interstate oil compact Commission ». Journal l'Information du 22 novembre 1966.

Sur la position importatrice des Etats-Unis en 1980 : Oil and Gas Journal du 23 octobre 1967.

Contrats U.R.S.S.-Iran, Petroleum Press Service de février 1966 et Oil and Gas Journal du 18 octobre 1965 et du 24 janvier 1966.

Contrats Pays de l'Est-Iran, Petroleum Press Service de décembre 1965.

Samuel LAJEUNESSE et PONTI : Rapport à l'O.C.D.E. sur « l'exportation d'énergie des pays à commerce d'Etat », août 1964, déjà cité. On y trouvera une bibliographie très complète sur les divers aspects de l'économie énergétique dans les pays communistes, Chine y compris.

The Financial Times du 7 septembre 1966 : Déficit en pétrole en 1980 des pays satellites de l'U.R.S.S. selon un journaliste polonais, Albinowski.

Sur la courbe de production de pétrole du Vénézuéla : Petroleum Press Service de juillet 1962 : « Au-delà de 1970 », déjà cité.

« Le pétrole : évolution des 10 dernières années, situation actuelle, perspectives des 10 prochaines années », Oil and Gas Journal, 17 octobre 1966, p. 72.

« Comment les pétroliers voient l'avenir ? », Oil and Gas International d'avril 1967.

« La sécurité d'approvisionnement en énergie », éditorial de la Revue française de l'Energie de novembre 1966.

« Quelques aspects de la politique énergétique des Etats-Unis », L'Observateur de l'O.C.D.E., n° 28, juin 1967.

Mémoire de l'O.P.E.C., Petroleum Press Service d'août et septembre 1962.

« Selected Economic data for the less developed countries », Agency for International Development, May 1963, tableau I, p. 3, cité par Perry D. Teitelbaum, Resources for the future, dans un exposé présenté à New York le 2 mars 1966 devant l'American Institute of Mining, metallurgical and Petroleum Engineers Council of Economics.

C.E.P.C.E.O. : « L'Europe et l'Energie. Le mémorandum des trois Exécutifs européens apporte-t-il une solution au problème ? », octobre 1962.

Contrat Erap-N.I.O.C., Revue française de l'Energie de janvier 1967, p. 102.

« Le pétrole d'aujourd'hui », Comité spécial de l'O.C.D.E., 1964.

Rentabilité de l'industrie pétrolière américaine aux Etats-Unis et à l'étranger, Oil and Gas Journal du 17 octobre 1966, d'après une étude de la Chase

Manhattan Bank : « Annual Financial Analysis of a group of Petroleum Companies 1965 ».

Le revenu net des sept grandes sociétés pétrolières et leurs actifs nets, Petroleum Press Service de novembre 1966.

Extrait de Petroleum Press Service de mai 1967, p. 164 : Sur le marché américain, tremplin des grandes sociétés.

Agence Europe du 10 juillet 1967.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Paul GARDENT : « Le charbon, panorama économique », déjà cité.

Jacques DESROUSSEAUX : « Le charbon et la politique énergétique », déjà cité et note intérieure.

Prof. ALLAIS : Les aspects essentiels de la politique de l'énergie ». Conférence prononcée dans le cadre de son séminaire : « Politique de l'énergie », Imprimerie Nationale, 1962.

« Les deux crises de Suez », éditorial de la Revue française de l'Energie de juillet 1967.

A. VIALA : « L'importation charbonnière », séminaire Allais, « Politique de l'Energie », Imprimerie Nationale, 1962.

« Quelques aspects de la politique énergétique des Etats-Unis », Observateur de l'O.C.D.E., n° 28 de juin 1967, déjà cité.

« Gazovaya Promychlennost », Moscou, 1964.

CHAPITRE II

Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

Rapport général d'activité de la Haute Autorité, par année, de 1953 à 1967.

Paul REUTER : « La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier », Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, préface de M. Robert Schuman.

Paul REUTER : « Communautés européennes et techniques d'unification », dans « Les problèmes juridiques et économiques du marché commun ». Colloque des Facultés de Droit, Lille (juin 1959). Librairies techniques.

Sur l'article 3 b, arrêt 8/57 du 21 juin 1958 (groupement des Hauts-Fourneaux et Aciéries belges contre la H.A. Recueil de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, volume IV, p. 247).

Sur l'article 3 c : V° Rapport général de la Haute Autorité.

Mémoires déposés par la Haute Autorité dans les affaires jointes 9 et 12/60 (société commerciale Antoine Vloeberghs contre Haute Autorité. Recueil, volume VII, p. 456) sur le libre échangeisme du Traité de la C.E.C.A.

« C.E.C.A., 1952-1962. Résultats, Limites, Perspectives » (rapport d'un comité d'experts présidé par M. le professeur Wagenführ), Luxembourg, 1963.

Sur la nécessité d'une politique énergétique globale. Extraits du X° Rapport général de la Haute Autorité, 1962, p. 406.

« Mémoire sur l'objectif de production charbonnière 1970 et sur la politique charbonnière », Haute Autorité, 1966, et XV° Rapport général de la Haute Autorité, 1967, p. 87.

- « Dix ans de recherche technique charbon-acier », Bulletin de la C.E.C.A., n° 62, 1966.
- Jean COUTURE : Avant-propos à l'article de Jacques Walch : « La crise charbonnière est-elle structurelle ? », Revue française de l'Energie de décembre 1959.
- « Leçon d'un échec. — La C.E.C.A. après la fin de la période transitoire » par XXX., Revue française de l'Energie, novembre 1958.
- Maurice ALLAIS : « Le Traité de la C.E.C.A. doit-il être modifié ? », Revue française de l'Energie de décembre 1959, p. 88.
- « La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier », Rapport de la délégation française sur le Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.
- Roger HUTTER : « Problèmes de transport de la C.E.C.A. Centre international d'Etudes et de Recherches européennes. Cours 1965. Editions Heule (Belgique).
- BLANCHET : « Dix ans d'application du Traité de la C.E.C.A. à l'industrie charbonnière ». Centre international d'Etudes et de Recherches européennes. Cours 1964. Editions Heule (Belgique).
- Mémoire à l'intention des membres du Comité consultatif sur les actions communautaires en matière de réadaptation et de reconversion : Document n° 4998/1-67 du 20 octobre 1967 émanant de la Commission des Communautés Européennes et « mesures de réadaptation appliquées en République Fédérale d'Allemagne, en Belgique et en France. « Bilan et résultats 1960-1965 », Haute Autorité.
- Rapport général de la C.E.E. (I^{er} au X^e).
- G. PERRINEAUD : « L'Europe devant l'avenir », Bulletin ACADI, n° 207 de décembre 1965.
- Jacques WALCH : « Propos sur le protocole d'accord du 21 avril 1964 », Revue française de l'Energie d'avril-mai 1964.
- Jacques MAIGRET : « La technique communautaire d'harmonisation des législations : l'article 100 », Revue du Marché Commun de mars 1967.
- Denis TOURET : « Le régime français d'importation de pétrole de la Communauté Economique Européenne », Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- « Nouveau contingentement des ventes en France », Petroleum Press Service d'avril 1965, p. 135.
- « Le gouvernement français resserre son contrôle », Petroleum Press Service d'avril 1963, p. 133.
- Hans Heinrich KRUSE : « Réflexions sur le développement d'Euratom », Problèmes de l'Europe, n° 28, 2^e trimestre 1965.
- Paul REUTER : « Organisations européennes », P.U.F., « Thémis ».
- Georges VEDEL : « L'Euratom ». Colloque des Facultés de Droit de Lille (juin 1959), « Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun », déjà cité.
- VAN DEN HEUVEL : « Aspects technico-économiques et politiques de l'approvisionnement de l'Europe en énergie », Revue Energie, 2^e semestre 1961.
- O.E.C.E. : « Les besoins croissants de l'Europe en énergie. Comment y faire face ? », Commission de l'Energie, mai 1956, rapport Hartley.
- O.E.C.E. : « L'Energie en Europe. Nouvelles perspectives », Commission consultative de l'Energie, janvier 1960, rapport Robinson.
- O.C.D.E. : « Politique énergétique. Problèmes et Objectifs », 1966, déjà cité.
- C.E.P.C.E.O. : « Menaces sur l'approvisionnement de l'Europe en énergie », juin 1967.

CHARDONNET : « Les sources d'énergie », Sirey, 1962.

Bulletin de la C.E.C.A. : « Mémoire sur la politique énergétique (25 juin 1962), déjà cité, Luxembourg, août 1962, second numéro hors série de l'année 1962.

« Les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté européenne », 1963, déjà cité.

L'accord du 21 avril 1964, Journal officiel des Communautés du 30 avril 1964, n° 69.

Première note de la Commission au Conseil sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel du 14 février 1966.

« Mesures tendant à établir en faveur des entreprises pétrolières communautaires des conditions équitables d'activité », note émanant de sociétés pétrolières communautaires adressée à la Commission le 15 février 1967.

CHAPITRE III

Rapport de M. DEHOUSSE fait au nom de la Commission juridique du Parlement sur la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres, 25 mai 1965.

Colette CONSTANTINIDES-MEGRET : « Le droit de la Communauté Economique Européenne et l'ordre juridique des Etats membres », Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

Paul REUTER : « Organisations européennes », déjà cité.

Rapport de M. DEHOUSSE fait au nom de la Commission juridique du Parlement européen, 3 mai 1967. Document 38.

Rapports annuels d'activité

Rapport général C.E.C.A. - C.E.E. - Euratom.

Rapport de gestion C.D.F. - E.D.F. - G.D.F. - C.E.A.

L'industrie française du pétrole. Union des Chambres syndicales de l'industrie du Pétrole.

Ruhrbergbau. - Unternehmensverband Ruhrbergbau-Geschäfts-bericht.

Steinkohlen Bergbauverein. - Jahresbericht.

National Coal Board. - Report and accounts.

L'industrie charbonnière (Comptoir belge des charbons - Cobéchar).

Rapport du Directoire de l'industrie charbonnière.

Revue et bulletins dépouillés

Problèmes économiques.

Oil and Gas Journal (hebdo.).

Oil and Gas International (mensuel).

Petroleum Press Service (mensuel).

U.S. News and World report (hebdo.).

The Petroleum situation (mensuel).

Coal News (hebdo.).

New letter (hebdo.).

L'économist (hebdo.).

Colliery Guardian (mensuel depuis le 1^{er} avril 1968).

Glückauf.

Revue française de l'Energie (mensuel).

Annales des mines (mensuel).

Revue de l'Industrie minière (mensuel).

Pétrole Information. La revue pétrolière (mensuel).

L'industrie de Pétrole, Gaz, Chimie, Energies (mensuel).

Documents économiques. Charbonnages de France.

Statistiques utilisées

O.N.U. : Annuaire statistique.

— Bulletin mensuel de statistiques.

— Bulletin trimestriel de statistiques de charbon pour l'Europe.

— World Energy Supplies J, n° 1 à 10 couvrant la période de 1929 à 1965.

— Population studies, n° 41.

Historical statistics of United States. Colonial Times to 1957, prepared by the Bureau of the census with the cooperation of the social science Research Council. U.S. Department of International Coal Trade (mensuel et annuel).

Bituminous Coal Data (annuel).

Bituminous Coal Facts (annuel).

Bureau of mines mineral Yearbook (annuel).

— Coal bituminous and Lignite.

— Crude Petroleum and Products.

— Naturel Gas.

— Coke and Coal chemicals.

Mineral Industry Survey. Crude Petroleum and Petroleum Products (mensuel et annuel).

Saward's Annual.

O.C.D.E. : Statistiques de base de l'Energie, 1950-1965.

— Statistiques pétrolières. Approvisionnement et consommation (annuel).

— Statistiques industrielles, 1900-1962.

Ministry of Power, statistical Digest (annuel). Royaume-Uni.

Statistik der Kohlenwirtschaft. Zahlen zur Kohlenwirtschaft (mensuel, trimestriel et annuaire rétrospectifs).

Statistiques de base de l'industrie charbonnière. Cobéchar.

Informations statistiques. Office des statistiques de la Communauté.

Statistiques de base de la Communauté (annuel).

Statistiques de l'énergie de la Communauté européenne (6 numéros par an et annuaire rétrospectif).

Eléments statistiques. Comité professionnel du pétrole (mensuel et annuel).

I.N.S.E.E. : Tableaux de l'économie française (annuel).

— Bulletin mensuel de statistiques.

— Annuaire statistique de la France.

— Annales rétrospectifs (1961-1966).

Ministère de l'Industrie. Bureau central des statistiques industrielles (mensuel et annuel).

Bureau de documentation minière :

— Statistiques mensuelles 1^{re} et 2^e parties.

— Statistiques de l'Industrie minière (annuel).

— Combustibles minéraux solides. Approvisionnement de la consommation française par qualité.

C.E.R.E.N. : Centre d'études régionales sur l'économie de l'énergie (C.D.F., E.D.F., E.R.A.P., G.D.F.).

- Consommation apparente d'énergie (annuel).
- Bilan énergétique (annuel).

Charbonnages de France :

- Rapport mensuel.
- Statistiques mensuelles. Statistiques annuelles.

Liste des tableaux et graphiques.

Consommation d'énergie par habitant en tonne d'équivalent charbon et revenu national par habitant en \$ d'un certain nombre de pays (28) ..	14
Consommation d'énergie calorifique primaire de la production nationale finale en France (étude du B.I.P.E.)	19
Valeur de l'énergie consommée en pourcentage de la valeur du produit national brut aux Etats-Unis de 1900 à 1955	20
Part de l'énergie dans le coût total de certains produits en France	22 et 23
Consommation directe et indirecte totale des industries en énergie calori- fique primaire — investissements compris — en France	24
Consommation directe et indirecte des industries en énergie calorifique pri- maire d'origine nationale — investissements compris — en France	25
Evolution de la consommation mondiale d'énergie par grande région et par source d'énergie de 1913 à 1965	encart 32-33
Consommation d'énergie par unité de produit national de 5 ans en 5 ans (1880 à 1955) aux Etats-Unis. — Tableau et graphique	33 et 34
Evolution du produit national brut et de la consommation énergétique aux Etats-Unis sur la base de l'indice 100 en 1909	35
Evolution du produit national brut et de la consommation d'énergie pour la Communauté et les différents pays qui la composent de 1953 à 1965	encart 44-45
Evolution de la part en pourcentage des grandes régions et de certains pays dans la consommation mondiale d'énergie, dans la population mondiale et de la consommation d'énergie par habitant en tec de ces mêmes régions et pays (1929 à 1962)	46
Evolution en pourcentage de la répartition de la consommation d'énergie entre sources d'énergie suivant les grandes régions du monde	48
Evolution de la consommation apparente d'énergie primaire dans la Commu- nauté Economique Européenne de 1953 à 1965	49
Part relative en pourcentage des grands secteurs de consommation dans la consommation énergétique globale de la Communauté en 1950 et en 1965 ..	51
Les secteurs de consommation spécifiques dans la Communauté et aux Etats- Unis	52
La consommation d'énergie par secteur dans la Communauté en 1950, 1965 et 1980	54 et 55
Livraisons de houille, coke et agglomérés aux grands utilisateurs dans la C.E.C.A. et dans les pays qui la composent en 1953 et en 1965	57

Perspectives de consommation d'énergie dans le monde de 1965 à 2000 ..	58 et 59
Prévisions de population mondiale (1965 à 2000)	61
Estimations de la consommation d'énergie par habitant pour 12 grandes régions couvrant l'ensemble du monde jusqu'à l'an 2000	62, 63 et 64
Ordre de grandeur de la consommation globale moyenne probable d'énergie dans les grandes régions du monde de 1960 à 2000	65
Comparaison des taux moyens d'accroissement annuel de la consommation d'énergie sur les deux périodes 1952-1963 et 1965-1980 pour les mêmes 12 grandes régions du monde	66
Diverses estimations des besoins mondiaux d'énergie en 1980	67
Estimation de la part en pourcentage des grandes régions industrialisées et du reste du monde dans la population et la consommation mondiale d'énergie en 1980 et en 2000	70
Prévisions de consommation d'énergie en 1980 de l'Afrique, du Moyen-Orient, de l'Inde et de l'Asie du Sud-Est (dans l'hypothèse où l'on voudrait maintenir constant l'écart existant actuellement entre la consommation d'énergie par habitant de ces régions et celle de l'Europe occidentale) .	71 et 72
Réserves mondiales d'énergie par source et par région ou pays	encart 78-79
Estimation du potentiel hydroélectrique du monde	82
Parts respectives en valeur absolue (Mds de tec) et en pourcentage des différentes sources d'énergie classiques dans les réserves mondiales d'énergie ..	85
Parts respectives en pourcentage de l'Amérique du Nord, de l'Europe occidentale, des pays communistes et du reste du monde dans les réserves mondiales d'énergie, dans la population mondiale et dans la consommation énergétique mondiale en 1965	88
Prévisions du programme indicatif d'EURATOM relatives à la part de l'énergie nucléaire dans la consommation globale d'électricité jusqu'à l'an 2000	94
Prévisions de la contribution relative des diverses sources d'énergie à l'approvisionnement des centrales électriques aux Etats-Unis en 1980	95
Estimations des capacités nucléaires installées aux Etats-Unis de 1970 à 1980 ..	97
Besoins et ressources d'uranium du monde libre par grandes régions et pour certains pays jusqu'en 1980 d'après le rapport publié en 1963 par l'Agence d'approvisionnement d'EURATOM	100
Estimation des ressources d'uranium dans le monde libre d'après l'Agence Européenne pour l'énergie nucléaire de l'O.C.D.E. (août 1965)	101
Coûts comparés, en centimes, du kWh thermique et du kWh nucléaire	109
Facteur de disponibilité des 8 centrales nucléaires en service aux Etats-Unis en 1964	111
Evolution de la production mondiale d'énergie par source et par région (1913 à 1965)	encart 116-117
Investissements des 7 grandes sociétés pétrolières internationales en 1964	132
Dépenses d'investissements de l'industrie pétrolière du monde libre en 1963 ..	133
Evolution de 1945 à 1966 des parts respectives des 7 grandes sociétés pétrolières internationales dans la production d'ensemble de leur groupe et évolution de la part des 7 grandes dans la production pétrolière du monde libre	139-140
Part de chacune des 7 grandes sociétés pétrolières dans la production globale de leur groupe aux Etats-Unis et part des 7 dans la production pétrolière des Etats-Unis	141-142
Répartition du trafic intracommunautaire de houille, coke, agglomérés et lignite entre modes de transport en 1956 et en 1963	149

Comparaison de quelques prix de transport en France, aux U.S.A. selon les sources d'énergie et les modes de transport	150
Evolution des frets atlantiques (1950 à 1967)	encart 154-155
Part des 8 principales sociétés pétrolières dans les réserves de pétrole brut du monde libre	157
Part des 7 grandes sociétés pétrolières internationales dans la production de pétrole brut, le traitement en raffinerie et les ventes de produits hors des Etats-Unis	158
Dimension financière des 7 grandes sociétés pétrolières internationales	159
Parts respectives des 7 grandes et autres sociétés pétrolières dans la capacité de raffinage de la Communauté en 1967	160-161
Part des 7 grandes dans les oléoducs Méditerranée-Europe centrale	165
Evolution des grands courants d'échanges internationaux de houille (1913 à 1952)	171-172
Evolution des échanges internationaux de pétrole brut et de produits raffinés (1929 à 1952)	174
Evolution de la structure du raffinage aux Etats-Unis	175
Evolution de la structure de l'approvisionnement mondial en énergie (1952 à 1965)	177
Bilan d'énergie par grande région du monde (1952 et 1963)	179
Exportations et importations par source d'énergie et par grande région du monde en 1963	180
Principaux courants d'échanges internationaux de combustibles solides en 1963	181
Principaux courants d'échanges internationaux de pétrole brut en 1963	182
Grands courants d'exportations de produits raffinés en 1963	183
Consommation apparente d'énergie primaire dans la Communauté (1953 à 1966)	185-186
Production d'énergie primaire dans la Communauté (1953-1966)	187-188
Principaux paramètres de l'évolution du marché charbonnier dans la Communauté	189
Evolution comparée des prix cif-Europe du charbon à coke américain et des prix départ mine hors taxes des charbons à coke de la Communauté (1952 à 1967)	195
Evolution des prix fob départ mine et cif-Europe du charbon à vapeur américain (1953 à 1967)	196
Evolution des prix de quelques sortes de charbons industriels extraits dans les pays de la Communauté (1952 à 1966)	197
Prix comparés en F/t d'équivalent charbon du fuel-oil lourd industriel toutes taxes comprises départ raffinerie et des charbons industriels de la Communauté départ mine au 1 ^{er} janvier 1966	199
Prix gros consommateur en centimes la thermie toutes taxes comprises du gaz naturel et du fuel-oil lourd dans différents pays de la Communauté ..	200
Coûts approximatifs (sans redevances ni bénéfices) de gaz naturel de diverses provenances en centimes par m ³ rendus aux frontières françaises	201
Evolution des prix affichés du pétrole brut au Venezuela	203
Evolution des prix affichés du pétrole brut en Amérique du Nord, au Moyen-Orient, sur la côte d'Afrique du Nord et sur la côte libyenne (1950 à 1967)	encart 204-205

Evolution du prix toutes taxes comprises départ raffinerie pour le marché de gros du fuel-oil lourd dans les pays de la Communauté (1953 à 1967)	208
Evolution du prix toutes taxes comprises départ raffinerie pour le marché de gros du fuel-oil léger dans les pays de la Communauté (1953 à 1967)	209
Evolution du prix (hors taxes à la pompe) de l'essence dans les pays de la Communauté	210
Bilan schématique de valorisation des produits principaux tirés du pétrole brut dans le cadre de la structure de raffinage française	211
Evolution du prix de revient par tonne et de la recette moyenne par tonne dans les charbonnages de la Communauté (1955 à 1965)	213
Parts des différentes formes d'énergie dans l'approvisionnement en énergie du monde (1930 à 1980)	220
Prévisions d'approvisionnement en énergie de l'Amérique du Nord en 1980 ..	225
Etats-Unis, gaz naturel : courbes représentant l'évolution de la production annuelle, des découvertes annuelles et des réserves prouvées (1946 à 1966)	228
Etats-Unis, pétrole : courbes représentant l'évolution de la production annuelle, des découvertes annuelles et des réserves prouvées (1946 à 1966)	231
Prévisions d'approvisionnement en énergie du Japon en 1980	234
Prévisions d'approvisionnement en énergie de l'Europe occidentale en 1980 ..	235
Perspectives d'évolution de la production énergétique de l'U.R.S.S. et des pays soviétiques de l'Europe de l'Est par source d'énergie (1965-1980)	238
U.R.S.S., pétrole : courbes représentant l'évolution de la production annuelle, des découvertes annuelles et des réserves prouvées (1946-1966)	240
Prévisions d'approvisionnement en énergie de l'Amérique Latine en 1980	244
Le solde importateur net du monde non compris l'Afrique et le Moyen-Orient en 1980	245
Amérique latine, pétrole : courbes représentant l'évolution de la production annuelle, des découvertes annuelles et des réserves prouvées (1946-1966) ..	246
Afrique, pétrole : courbes représentant l'évolution de la production annuelle, des découvertes annuelles et des réserves prouvées (1955 à 1966)	248
Moyen-Orient, pétrole : courbes représentant l'évolution de la production annuelle, des découvertes annuelles et des réserves prouvées (1950 à 1967)	251
Ressources prouvées en pétrole et découvertes moyennes de pétrole par milliers de forages et par millions de mètres forés exécutés de 1958 à 1964 selon les régions productrices	253
Revenus pétroliers des principaux Etats producteurs du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Amérique Latine	262
Revenus pétroliers des mêmes Etats en cents par baril exporté	262
Revenus du pétrole par habitant de ces mêmes Etats en 1965	263
Revenus du pétrole par habitant de ces mêmes Etats en pourcentage du produit intérieur brut par habitant	263
Courbes de rentabilité du capital investi dans l'industrie pétrolière par les sociétés pétrolières américaines aux Etats-Unis d'une part et dans le reste du monde libre d'autre part (1949 à 1965)	270
Revenus aux Etats-Unis et à l'étranger du groupe de sociétés pétrolières américaines retenu par les analystes financiers de la Chase Manhattan Bank (1955 à 1965)	271

Dépenses d'investissements du même groupe aux Etats-Unis et hors des Etats-Unis (1955 à 1965)	272
Revenu net des 7 grandes sociétés pétrolières internationales de 1961 en 1965 aux Etats-Unis et hors des Etats-Unis	273
Actifs nets des 7 grandes sociétés pétrolières internationales aux Etats-Unis et hors des Etats-Unis (1961 à 1965)	274
Bilan énergétique de la Communauté (1950-1965-1967-1980)	276
Droits du tarif douanier commun pour les produits pétroliers	416
Niveaux de protection douanière aux Etats-Unis, dans la C.E.E. et au Royaume-Uni	418
France : quotas de production d'essence des diverses sociétés pétrolières d'après les décrets du 27 février 1963	440
France : quota de distribution d'essence attribués aux diverses sociétés pétrolières à la suite des décrets du 26 février 1965	442
Dépenses nucléaires en principe civiles des différents pays de la Communauté	455
Deuxième programme quinquennal de recherche en commun en matière atomique (1963 à 1967)	457
Prévisions de ressources et besoins en énergie de l'Europe occidentale d'après les rapports de l'O.C.E.E. (Hartley et Robinson)	468
Interventions financières des Etats en faveur de leurs charbonnages dans la Communauté (1965-1966-1967)	484

Table des matières

INTRODUCTION. — <i>Vertus et maléfices de la concurrence</i>	1
--	---

PREMIÈRE PARTIE

QUELQUES ASPECTS DE L'ECONOMIE DE L'ENERGIE	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'énergie et l'économie industrielle</i>	7
Section I. — Rôle essentiel de l'énergie dans l'économie	8
I. — Rappel historique : la révolution industrielle et l'énergie	8
II. — Le niveau de consommation d'énergie par habitant et le niveau de développement d'un pays	13
III. — Le dilemme	15
Section II. — Le prix de l'énergie, facteur de compétitivité et de dévelop- pement économique ?	16
I. — Les données	17
A. Part de l'énergie dans les grandeurs caractéristiques de l'éco- nomie. Comparaison et discussion des résultats de deux études	17
B. Part de l'énergie dans le coût total d'un certain nombre de produits industriels	21
II. — Influence du coût et du prix de l'énergie sur la compétitivité et le développement de l'économie	23
CHAPITRE II. — <i>La demande d'énergie</i>	31
Section I. — Les caractères et l'évolution passée de la demande d'énergie ..	32
I. — Les caractères	36
A. Influence de la structure économique sur la corrélation entre produit national brut et consommation d'énergie	36
B. L'inélasticité de la demande globale d'énergie	37
C. Les aléas climatiques	38
II. — L'évolution dans le temps de la demande d'énergie	39
III. — La répartition de la consommation dans l'espace	45

IV. — La répartition de la consommation entre sources d'énergie primaires	47
V. — Les grands secteurs de consommation	51
A. La répartition de la consommation par secteur	51
B. Secteurs spécifiques et secteurs concurrentiels	52
Section II. — Les perspectives d'évolution de la demande d'énergie	56
CHAPITRE III. — <i>Les réserves en sources d'énergie classiques</i>	75
Section I. — Les réserves mondiales d'énergie par source et par région ou pays	77
Section II. — Les caractères des réserves	77
I. — Les incertitudes des estimations et la limitation des réserves ..	77
II. — Les réserves sont épuisables et fongibles	83
III. — L'inégale répartition des réserves de gisements entre sources d'énergie	85
IV. — L'inégale répartition géographique des réserves	86
Section III. — Signification et validité du processus de substitution actuel ..	89
Section IV. — Le fond du problème	90
CHAPITRE IV. — <i>L'énergie atomique</i>	93
Section I. — Les perspectives de développement	93
Section II. — L'équilibre des ressources et des besoins. — Le problème des surgénérateurs	99
Section III. — Perspectives techniques de développement des centrales nucléaires de différents types	106
Section IV. — La rentabilité	108
Section V. — La sécurité	112
CHAPITRE V. — <i>L'offre d'énergie et la concurrence</i>	115
Introduction. — La concurrence permet-elle l'utilisation optimale des ressources ?	
Section I. — Quelques aspects communs aux diverses sources d'énergie	117
I. — L'énergie, produit de première nécessité	117
II. — La limitation des ressources	117
III. — L'épuisement des ressources	118
IV. — Diversité naturelle, disparité des coûts et régime de formation des prix	120
A. Diversité naturelle et disparité des coûts	120
B. Régime de formation des prix	125
V. — Les transports de l'énergie	130
VI. — L'énergie, industrie fortement capitalistique	131
VII. — L'énergie et l'aléa	135
VIII. — Conséquences sur l'organisation même de chaque secteur énergétique considéré indépendamment des autres	136
Section II. — Les énergies dans la compétition, leurs armes respectives	143
I. — La plus ou moins grande rigidité de la production et la plus ou moins grande sensibilité aux fluctuations conjoncturelles	143
II. — Les structures différentes de coût et la plus ou moins grande rigidité des prix	145
III. — Structure des productions et effets de monopole sur certains produits liés	146

IV. — L'effet des coûts de transport sur la compétitivité des diverses formes d'énergie	148
V. — Différences dans la structure, les dimensions, le poids économique et politique des entreprises productrices	156
A. Position des grandes sociétés pétrolières internationales sur les marchés du monde libre	156
B. Position dominante des sept sociétés pétrolières internationales sur le marché communautaire	161
C. Le poids politique des sociétés pétrolières américaines dans la Communauté	164
CHAPITRE IV. — <i>Le marché de l'énergie</i>	167
Section I. — L'évolution du marché de l'énergie	168
I. — Jusqu'à la première guerre mondiale	168
II. — De la première guerre mondiale à l'ouverture du Marché Commun	170
A. Les nouvelles tendances de l'économie énergétique mondiale ..	170
B. L'évolution spécifique du marché énergétique européen	176
III. — Le temps des Communautés	177
A. Le contexte international	177
B. Le marché communautaire de l'énergie	183
1. L'expansion de la production charbonnière (1953 à 1957) ..	184
2. Les causes de la crise	193
a) L'évolution du rapport des prix des différentes sources d'énergie	194
b) Les éléments d'explication	202
1° Les prix du brut	202
2° Les conditions de concurrence et la stratégie des pétroliers	206
3° Le processus de la dégradation charbonnière	212
4° La réaction des gouvernements	213
Section II. — Les perspectives d'avenir	216
Difficulté et nécessité de la prévision	216
I. — L'abondance d'énergie ou les aspects quantitatifs de l'équilibre énergétique mondial	218
A. Question préalable : La sécurité d'approvisionnement a-t-elle encore un sens ?	218
B. Approche globale des perspectives énergétiques mondiales ..	219
C. Approche régionale du bilan énergétique mondial en 1980 ..	224
1. Le déficit des pays industrialisés du monde libre	224
a) L'Amérique du Nord	224
b) Le Japon	233
c) L'Océanie	233
d) L'Europe occidentale	235
2. Les tensions dans le monde communiste ?	235
a) L'U.R.S.S. et l'Europe de l'Est	235
b) La Chine	242
3. Les pays en voie de développement ou l'équilibre de la pauvreté	243
a) L'Asie du Sud et du Sud-Est	243
b) L'Amérique Latine	244

4. L'équilibre du marché énergétique mondial et le recours massif aux ressources d'Afrique et du Moyen-Orient	245
a) Le solde importateur net du monde en 1980 non compris l'Afrique et le Moyen-Orient	245
b) L'Afrique	247
c) Le Moyen-Orient	250
D. Les coûts et les prix	254
II. — La disponibilité d'énergie ou les aspects politiques du problème énergétique	255
A. L'aspect stratégique du problème énergétique	255
B. La politique des grands pays producteurs et exportateurs de pétrole et le problème du développement	257
1. Pression sur les prix	258
2. Pression sur les quantités	264
C. La politique des grandes sociétés pétrolières internationales ..	267
D. La stratégie des sociétés pétrolières américaines et la stratégie du gouvernement des Etats-Unis	269
E. Les grandes nations industrielles face au problème de l'énergie	275
F. La position de la Communauté Economique européenne	276

DEUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DE L'ENERGIE DANS LA COMMUNAUTE ..	285
CHAPITRE PREMIER. — <i>Nécessité et impératifs d'une politique de l'énergie</i>	287
Section I. — <i>Nécessité d'une politique de l'énergie</i>	287
I. — Le marché de l'énergie et les infractions au libéralisme	287
II. — Le marché de l'énergie et les limites du libéralisme	288
A. La disparité des structures de coût	289
B. La disparité des niveaux de coût	290
Section II. — <i>Impératifs d'une politique de l'énergie</i>	291
I. — <i>Unité de la politique de l'énergie</i>	291
II. — <i>Prix et quantités</i>	293
III. — <i>Prix et sécurité</i>	295
IV. — <i>Le respect des équilibres économiques et sociaux</i>	298
A. La maîtrise des fluctuations structurelles	298
B. La maîtrise des fluctuations conjoncturelles	300
C. L'équilibre des comptes extérieurs	303
D. Les équilibres sociaux et régionaux	304
V. — <i>Le libre choix du consommateur</i>	306
Section III. — <i>Quelques exemples étrangers de mise en œuvre d'une politique de l'énergie</i>	307
I. — <i>Les Etats-Unis</i>	307
II. — <i>L'U.R.S.S.</i>	309
CHAPITRE II. — <i>La politique communautaire de l'énergie</i>	311
Section I. — <i>L'expérience de la C.E.C.A.</i>	312
I. — <i>Intentions et réalités</i>	312

A. Philosophie politique du Traité de Paris	312
B. Philosophie économique du Traité de Paris	317
1. L'inspiration libérale	317
2. Le jugement des faits	321
3. Deux erreurs fondamentales	323
a) L'erreur de principe ou de conception	323
b) L'erreur de prévision	325
II. — La politique de développement	326
A. La politique de prix	326
B. Les objectifs généraux	329
C. La politique d'investissements	332
1. L'orientation des investissements	332
2. Le financement des investissements	334
D. La recherche technique	335
III. — La politique conjoncturelle et la régulation du marché	337
IV. — La politique commerciale commune	343
A. La libre circulation des produits et des travailleurs	351
1. La libre circulation des produits	351
2. La libre circulation des travailleurs	353
B. Subventions et charges spéciales	354
C. Les ententes et les concentrations	356
D. Les prix et la transparence du marché	363
1. La finalité	363
2. Le dispositif du Traité et sa mise en œuvre par la Haute Autorité	364
E. Les transports et l'économie charbonnière	368
1. L'importance des transports dans la compétition	368
2. Les transports et la C.E.C.A.	371
a) Le cadre juridique	372
b) L'action de la Haute Autorité	376
1° L'élimination des discriminations	376
2° Les tarifs directs internationaux	377
3° L'harmonisation des prix et des conditions de trans- port	377
4° La publicité des tarifs et des prix de transport	378
a) Les préliminaires	378
• Fer	378
• Eau	379
• Route	380
b) La recommandation 1/61 et son état d'exécution .	380
• La recommandation 1/61 (publicité des prix pour tous les modes de transport)	380
• Etat d'exécution de la recommandation 1/61 ..	383
— Voies ferrées	383
— Voies navigables terrestres	386
— Transports routiers	391
— Transports maritimes	393
3. Les transports et la C.E.E.	394
VI. — La politique sociale et financière	401
A. L'action de réadaptation et de reconversion	402
B. Les interventions sociales de caractère général	405

<i>Section II. — Le Traité de Rome et les hydrocarbures</i>	406
I. — La philosophie politique du Traité de Rome	406
II. — La philosophie économique du Traité de Rome, Traité C.E.C.A. - Traité C.E.E. : ressemblances, différences et conséquences	409
A. La libre circulation à l'intérieur de la Communauté	411
B. La politique commerciale commune	413
1. Le tarif extérieur commun	413
a) Pétrole brut	414
b) Produits raffinés	415
2. La politique commerciale commune : a) Vis-à-vis des pays de l'Est	417
b) Le Kennedy Round	418
C. Les règles de concurrence	419
1. Le principe de non-discrimination	420
2. La transparence des marchés	421
3. Ententes et positions dominantes	422
4. Aides accordées par les Etats	427
5. Harmonisation fiscale	429
6. Rapprochement des législations	430
III. — Politique économique commune et politique pétrolière commune	431
A. Politique économique commune	431
B. Politique pétrolière commune	434
IV. — Le régime français d'importation de pétrole, cible et modèle d'une politique pétrolière commune	436
A. Rétrospective	436
B. La loi du 30 mars 1928 et ses développements	438
1. La finalité	438
2. Le dispositif	439
a) Les autorisations spéciales d'importation de pétrole brut, dérivés et résidus	439
b) Les autorisations spéciales d'importation de produits raffinés ou autorisations de distribution	441
3. La compatibilité du régime français d'importation avec le Traité de Rome ?	444
a) La période transitoire	444
b) A l'expiration de la période transitoire	446
<i>Section III. — Le Traité de l'Euratom et l'énergie nucléaire</i>	448
I. — Le contexte historique	448
II. — Les données du problème	449
III. — L'équilibre institutionnel	452
IV. — Le marché commun nucléaire	453
V. — La politique de recherche	454
VI. — La politique industrielle	458
VII. — La politique d'approvisionnement	461
VIII. — La politique de contrôle et le droit de propriété de la Communauté sur les matières fissiles spéciales	464
<i>Section IV. — Les tentatives d'instauration d'une politique commune de l'énergie</i>	466
I. — Le contexte général	466

A. Le poids des circonstances	467
B. L'orientation des rapports de l'O.E.C.E. et de l'O.C.D.E.	467
1. Le Rapport Hartley et le Rapport Robinson	468
a) Prévisions concordantes.	
b) Conclusions discordantes.	
2. « Politique énergétique. — Problèmes et Objectifs »	470
II. — Sept ans d'approches infructueuses	471
A. Le Protocole du 8 octobre 1957	472
B. Les « prix d'orientation »	474
C. Le programme « d'action immédiate » et le programme d'urgence « allégé »	475
D. Le Mémoire sur la politique énergétique de juin 1962 ..	477
III. — L'Accord du 21 avril 1964	480
A. Le contenu et les limites de l'accord	480
B. Les développements de l'accord	482
1. Charbon	482
a) La décision 3/65	482
b) La décision 1/67	485
c) Charbons domestiques et industriels	488
2. Pétrole et gaz naturel	488
a) La note de la Commission de février 1966	488
b) La riposte des pétroliers communautaires	492
c) La réaction du Conseil des ministres	493
3. Atome	494
Section V. — Les raisons fondamentales de l'échec	494
CHAPITRE III. — <i>Le problème de l'énergie dans la perspective de la fusion des Communautés</i>	501
Section I. — Fusion des exécutifs et fusion des communautés	501
I. — Le préalable politique	502
II. — Le préalable juridique	503
Section II. — Le choix	504
I. — L'unité de conception et de réglementation	504
II. — Les données du choix	505
III. — Les termes du choix	506
A. Prix de compétitivité et prix de sécurité	506
B. Le précédent agricole	507
IV. — Les moyens du choix	511
A. La tâche des rédacteurs	511
B. Les possibilités d'action des gouvernements	514
CONCLUSION GÉNÉRALE. — <i>Deux exigences fondamentales</i>	519
LISTE DES ANNEXES	521
ANNEXES	
Annexe I. — L'accident de la centrale nucléaire Enrico Fermi	523
Annexe II. — Extrait « Der Spiegel », n° 5 du 27-1-1965	527

<i>Annexe III.</i> — Quelques aspects de la politique énergétique des Etats-Unis ..	531
<i>Annexe IV.</i> — Mesures tendant à établir en faveur des entreprises pétrolières communautaires des conditions équitables d'activité	540
<i>Annexe V.</i> — La primauté du droit communautaire	545
BIBLIOGRAPHIE	551
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	563

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
Paris -- 1273
Dépôt légal: 4^e Trimestre 1968

Printed
in
France

IMPRIMERIE R. VANÇON
77, rue du Cardinal-Lemoine
PARIS (5^e)
N^o 257 3-12-68

